

---

*Köpke, Stefan; Brösel, Gerrit:*

***Controlling in der Bundesagentur für Arbeit - historische  
Entwicklung Status quo und Perspektiven***

---

*Zuerst erschienen in:*

Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen : Probleme,  
Politiken und Perspektiven entlang des Privatisierungsprozesses. -  
Berlin : Logos-Verl., (2005),  
S. 355-394

**Frank Keuper, Christina Schaefer (Hrsg.)**

# **Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen**

**Probleme, Politiken und Perspektiven  
entlang des Privatisierungsprozesses**

**Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Logos Verlag Berlin



λογος



# Controlling in der Bundesagentur für Arbeit – historische Entwicklung, Status quo und Perspektiven

STEFAN KÖPKE & GERRIT BRÖSEL

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, HALLE/SAALE &  
TECHNISCHE UNIVERSITÄT ILMENAU

1	Einleitung .....	357
2	Bundesagentur für Arbeit .....	358
2.1	Rechtliche Grundlagen .....	358
2.2	Zielsystem.....	359
2.2.1	Sachziel .....	359
2.2.2	Formalziel .....	363
2.3	Führungs- und Organisationsstruktur .....	368
2.4	Haushalt.....	369
3	Historische Entwicklung des Controllings in der Bundesagentur für Arbeit.....	371
4	Status quo des Controllings in der Bundesagentur für Arbeit .....	374
5	Perspektiven des Controllings in der Bundesagentur für Arbeit .....	378
5.1	Neues Steuerungssystem .....	378
5.2	Entwurf einer Balanced Scorecard für die Bundesagentur für Arbeit .....	380
5.2.1	Vision, Mission und Strategien als Basis der Balanced-Scorecard-Entwicklung .....	380
5.2.2	Auswahl der Perspektiven .....	382
5.2.3	Ausgestaltung der Perspektiven .....	384
5.2.4	Einführung und Projektorganisation zur Implementierung .....	388
6	Zusammenfassung.....	392
	Quellenverzeichnis .....	393

## 1 Einleitung

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) – ehemals Bundesanstalt für Arbeit – setzt derzeit das wahrscheinlich umfassendste Reformprojekt seit ihrer Entstehung um: „BA – Die Agentur“. Erklärtes Ziel der BA ist, sich zu einem modernen Dienstleister<sup>1</sup> zu wandeln. Sie sieht sich als „ersten Dienstleister in allen Fragen der Beschäftigung“.<sup>2</sup> Damit reagiert die BA auf den gesellschaftspolitischen Druck, welcher auf der auf hohem Niveau verharenden Arbeitslosenzahl und den seit Jahren anhaltenden Haushaltsdefiziten der BA basiert.<sup>3</sup> Dieser Handlungsdruck wird zum einen durch die Bundesregierung aufgrund ihrer eigenen Haushaltsdefizite<sup>4</sup> und der Brisanz der Arbeitsmarktpolitik<sup>5</sup> vergrößert. Andererseits verbindet ein großer Teil der Bevölkerung ein negatives Image mit der BA, welches durch den Vermittlungsskandal 2002, die in Millionenhöhe nicht ausgeschrieben Beraterverträge 2003 und die massiven Proteste in Zusammenhang mit „Hartz IV“ seit dem Sommer 2004 mehr als gefestigt wurde. In Verbindung mit der Privatisierungswelle der vergangenen Jahre<sup>6</sup> und den oben aufgeführten Problemen ist eine Bestandsgarantie der BA in ihrer derzeitigen Form auf Dauer nicht mehr gewährleistet. Es stellt sich die Frage: Wie kann sich eine der größten öffentlichen Verwaltungen selbst steuern, um Leistungen hervorzubringen, die ihren Bestand rechtfertigen? In den privatwirtschaftlichen Unternehmen gilt in diesem Zusammenhang ein zweckmäßiges Controlling als selbstverständlich. Dies wurde zwar auch in der BA erkannt, die seit 1998 forcierte praktische Umsetzung steckt jedoch noch in den Kinderschuhen.<sup>7</sup>

Vor diesem Hintergrund werden im nachfolgenden Beitrag die Besonderheiten des „Unternehmens“ Bundesagentur für Arbeit vorgestellt. Zudem wird speziell auf das Controlling der BA und dessen weitere Entwicklung eingegangen. Hierzu werden einleitend (Kapitel 2) die rechtlichen Grundlagen der BA und das darauf aufbauende Zielsystem betrachtet. Anschließend erfolgt ein Überblick über den organisatorischen Aufbau und den Haushalt der BA. In Kapitel 3 und 4 werden die historische Entwicklung und der Status quo des noch jungen Controllings dargelegt. Kapitel 5 beleuchtet zum einen die Vorstellungen zur zukünftigen Entwicklung des BA-Controllings aus „BA-Sicht“ im derzeit laufenden Reformprozeß. Zum anderen wird im fünften Kapitel die Anwendung eines modernen Controllinginstruments, der Balanced Scorecard (BSC), in der BA erörtert. Dabei werden nach kurzer theoretischer Einführung die Auswahl der möglichen Perspektiven diskutiert und im Anschluß Beispiele für die Ausgestaltung der BSC erarbeitet. Schließlich wird die Umsetzungsproblematik der BSC in der BA analysiert.

<sup>1</sup> Vgl. *BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT* (2003b), Präambel.

<sup>2</sup> Vgl. *BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT* (2003b), Unser Auftrag.

<sup>3</sup> Jeweils aus dem Anhang der Geschäftsberichte der letzten zehn Jahre zu entnehmen.

<sup>4</sup> Vgl. *SIRLESCHTOV* (2004), Grafik: Öffentliche Schulden.

<sup>5</sup> Die Arbeitsmarktpolitik ist grundsätzlich ein wesentliches Thema der Wahlkampfpolitik auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Beispielsweise stellte bei dem Regierungswechsel 1998 auf Bundesebene die Arbeitslosenproblematik einen entscheidenden Aspekt dar.

<sup>6</sup> In den vergangenen Jahren erfolgte beispielsweise eine (teilweise) Privatisierung der staatlichen Monopole der Telekommunikation und der Post.

<sup>7</sup> Vgl. *MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID* (2003), S. 97.

## 2 Bundesagentur für Arbeit

### 2.1 Rechtliche Grundlagen

Gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Damit ist das *Sozialstaatsprinzip* verfassungsmäßig verankert. Die Sozialstaatsklausel basiert auf den Grundsätzen der sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit, die auf eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung ausgerichtet sind. Die Klausel ermächtigt und verpflichtet den Staat zu eingreifender und leistender Tätigkeit, um soziale Sicherheit und einen sozialen Ausgleich zu gewährleisten.<sup>8</sup>

Als Umsetzungsinstrument bedient sich der Staat der *Sozialversicherungspolitik*, welche das primäre Ziel verfolgt, die wirtschaftliche und soziale Existenz bestimmter sozialer Personen(-gruppen) gegen allgemeine soziale Risiken abzusichern.<sup>9</sup> In Bezug auf die Sozialversicherungspolitik spielen insbesondere die Grundwerte „Gerechtigkeit“ und „Sicherheit“ eine zentrale Rolle.<sup>10</sup> Dies manifestiert sich auch in § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB I, in dem die „Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit“ sowie die „Verwirklichung sozialer Sicherheit“ als grundlegende Ziele formuliert werden:<sup>11</sup> „Das Recht des Sozialgesetzbuches soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfe gestalten.“<sup>12</sup>

Das SGB I listet jene Maßnahmen auf, die zur Erfüllung der grundgesetzlich verankerten Ziele des § 1 SGB I dienen.<sup>13</sup> Darunter fällt die Bildungs- und Arbeitsförderung nach § 3 SGB I, welche in § 19 SGB I weiter konkretisiert wird und darüber hinaus die Zuständigkeit der BA festlegt.<sup>14</sup> Hiermit wird der Auftrag des Staates, die soziale Sicherheit und die soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen, teilweise auf die BA übertragen und konkretisiert:

- Im Hinblick auf die Gewährleistung der *sozialen Sicherheit* bestehen beispielsweise Rechte auf Entgeltersatzleistungen, um den Lebensstandard des Betroffenen aufrecht zu halten.
- Zur Herstellung der *sozialen Gerechtigkeit* dienen alle Leistungen der Arbeitsförderung – außer den Entgeltersatzleistungen –, die den Benachteiligten den Zugang auf den Arbeitsmarkt (wieder) ermöglichen.<sup>15</sup>

<sup>8</sup> Vgl. SIMON (2001), S. 42.

<sup>9</sup> Vgl. SIMON (2001), S. 33.

<sup>10</sup> Vgl. SIMON (2001), S. 36.

<sup>11</sup> Vgl. SIMON (2001), S. 38.

<sup>12</sup> § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB I.

<sup>13</sup> Vgl. § 2 SGB I.

<sup>14</sup> Vgl. § 19 Abs. 2 SGB I.

<sup>15</sup> Von der Gleichverteilung der Einkommen wird abgesehen. Siehe dazu SIMON (2001), S. 51.

Zusammenfassend ist die BA schließlich zur Umsetzung der sozialstaatlichen Ziele „soziale Sicherheit“ und „soziale Gerechtigkeit“ auf dem Arbeitsmarkt vor allem mit Hilfe von Entgeltersatzleistungen und mit Hilfe von (aktiven) Leistungen der Arbeitsförderung zuständig.

## 2.2 Zielsystem

### 2.2.1 Sachziel

*Zielsysteme* geben Auskunft über die materielle Struktur eines anzustrebenden Zustands (Sach- oder Leistungsziel) und darüber, in welcher Weise diese Struktur zu erreichen ist (Formalziel).<sup>16</sup> „Während die Sachziele [somit] den quantitativen, qualitativen und zeitlichen Erfüllungsgrad der geforderten Verwaltungsleistungen präzisieren, messen die Formalziele das Ergebnis der Leistungserstellung und -verwertung in Form seiner monetären Konsequenzen.“<sup>17</sup> Die Ausrichtung der Ziele öffentlicher Verwaltungen auf das Gemeinwohl führt zu einer grundsätzlichen Dominanz der Sachziele gegenüber den Formalzielen.<sup>18</sup> Zwar will sich die BA im aktuellen Reformprozeß zu einem modernen Dienstleister mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen entwickeln, an der Sachziel-dominanz kann dies jedoch nichts ändern.

Wie bereits ausgeführt, sollen durch das deutsche Sozialversicherungssystem die soziale Sicherheit und die soziale Gerechtigkeit gewährleistet werden. Das *Sachziel der BA* ist vor diesem Hintergrund zweigeteilt. Einerseits ist die BA für die *Arbeitsförderung* und andererseits für die *finanzielle Absicherung* verantwortlich. Die Aufgaben sind dabei so durch die BA auszugestalten, daß sie mit den beschäftigungsorientierten Zielen der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung konform gehen.<sup>19</sup>

Laut dem SGB III zielt die *Arbeitsförderung* auf einen hohen Beschäftigungsstand und die ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur ab.<sup>20</sup> Diese Unterziele haben *programmatischen Charakter*<sup>21</sup> und basieren auf dem Vorgänger des SGB III, dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), welches kurz nach dem Stabilitätsgesetz von 1967 entstand. Im wesentlichen geht es darum, die Arbeitslosigkeit zu beenden, deren Dauer zu verkürzen oder bestenfalls zu vermeiden.<sup>22</sup> Die *Aufgaben der BA im Hinblick auf die Arbeitsförderung* können somit wie folgt untergliedert und beispielhaft ausgestaltet werden:<sup>23</sup>

<sup>16</sup> Vgl. BRÖSEL (2002), S. 15, mit weiteren Nennungen.

<sup>17</sup> HOFFJAN (1997), S. 12.

<sup>18</sup> Vgl. HOFFJAN (1997), S. 12.

<sup>19</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 4 SGB III und WEBER/WEISE (2004), S. 355.

<sup>20</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB III.

<sup>21</sup> Vgl. NIESEL (2002), S. 1.

<sup>22</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB III.

<sup>23</sup> Vgl. WEBER/WEISE (2004), S. 356, sowie § 1 SGB III.

- Vermittlung:
  - Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (Vermittlung in Arbeitsstellen) und
  - Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt (Vermittlung in Ausbildungsstellen);
- Beratung:
  - Berufsberatung und
  - Arbeitgeberberatung;
- Sonstige Leistungen der (aktiven) Arbeitsförderung:<sup>24</sup>
  - Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, u. a. durch Förderung der beruflichen Bildung und Gewährung von berufsfördernden Leistungen zur Rehabilitation,
  - unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken sowie
  - Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur, etwa durch Gewährung von Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Förderung von Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt.

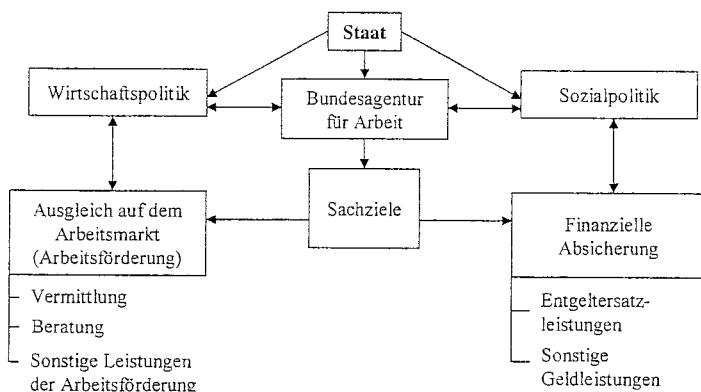
Neben der Arbeitsförderung ist die BA auch für die *finanzielle Absicherung* verschiedener betroffener Personen verantwortlich. Die entsprechenden Regelungen hierfür ergeben sich u. a. aus dem SGB III sowie nunmehr – mit Zusammenlegung der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger mit den Arbeitslosenhilfeempfängern (sog. „Hartz IV“) – auch aus dem SGB II. Der finanziellen Absicherung können beispielsweise die folgenden Entgeltersatz- und sonstigen Geldleistungen subsumiert werden:

---

<sup>24</sup> Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind alle Leistungen der Arbeitsförderung mit Ausnahme von Arbeitslosengeld, Teilarbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Insolvenzgeld (§ 3 Abs. 4 SGB III).

- Arbeitslosengeld
- Teilarbeitslosengeld,
- Arbeitslosenhilfe und
- Insolvenzgeld.

Die BA stellt – wie in *Abbildung 1* visualisiert – mit dem zweigeteilten Sachziel und den dazugehörigen Aufgaben ein *Bindeglied zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik* dar. Zum einen bietet die BA Dienstleistungen an, welche die Wirtschaftspolitik unterstützen sollen und dabei Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften betreffen. Zum anderen werden – vor allem im Hinblick auf die Sozialpolitik – Geldleistungen zur sozialen Sicherung der Betroffenen im Falle der Arbeitslosigkeit gewährt.



*Abbildung 1: Sachziele der BA als Bindeglied zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik*

Die hohe Relevanz der Arbeitsvermittlung wird dadurch verstärkt, daß eine klare Abstufung innerhalb des Leistungskatalogs der BA vorgenommen wird. Dabei erhält der Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt die höchste Priorität. Diese Arbeitsvermittlung ist das wirksamste und kostengünstigste Instrument der BA zur Deckung des Fachkräftebedarfs der Unternehmen und zur Ausschöpfung des Wachstumspotentials der Wirtschaft. Sie verhindert somit Langzeitarbeitslosigkeit sowie den Verlust von sozialer Kompetenz und Qualifikation der Arbeitslosen.<sup>25</sup> § 4 Abs. 1 SGB III bildet die Basis dieser in *Abbildung 2* veranschaulichten *Leistungshierarchie*. Demnach wird der Arbeitsvermittlung der Vorrang vor den Entgeltersatzleistungen und den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung gegeben. Weiterführend ist in § 5 SGB III die Dominanz der aktiven Arbeitsförderung gegenüber dem Ersatz des Arbeitsentgeltes kodifiziert.

<sup>25</sup> Vgl. online *DEUTSCHER BUNDESTAG* (2001), S. 27.



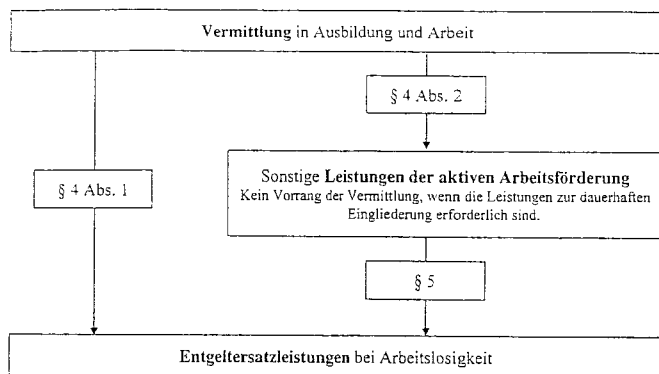


Abbildung 2: Hierarchie der Leistungen der BA<sup>26</sup>

Der BA wurden zudem weitere Aufgaben übertragen, die den Arbeitsmarkt direkt oder indirekt betreffen.<sup>27</sup> Die Mitwirkung bei anzeigepflichtigen Entlassungen im Rahmen des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) stellt ein Instrument zur direkten Erfüllung des Ziels, die Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer zu verkürzen, dar. Wenn Entlassungen von Arbeitnehmern in größerem Umfang vollzogen werden sollen, besteht eine Anzeigepflicht<sup>28</sup> seitens der Arbeitgeber an die BA. Somit kann die BA rechtzeitig Vorkehrungen treffen, um die Arbeitslosigkeit eventuell gar nicht erst entstehen zu lassen oder aber die betroffenen Arbeitnehmer frühzeitig wieder in Arbeit zu bringen. Darüber hinaus ist die BA für die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die Arbeitsmarktbeobachtung und -berichterstattung sowie das Führen von Arbeitsmarktstatistiken<sup>29</sup> zuständig. Des weiteren obliegen ihr die Ahndung von Leistungsmissbrauch,<sup>30</sup> die Regulierung der Ausländerbeschäftigung,<sup>31</sup> die Arbeitnehmerüberlassung,<sup>32</sup> der Vollzug des Arbeitnehmerentendengesetzes<sup>33</sup> und die Zahlung von Kindergeld.<sup>34</sup> Durch Rechtsverordnung ist die Übertragung weiterer in Zusammenhang mit den SGB III stehender Aufgaben möglich.

Der Gesetzgeber definiert schließlich mit dem SGB III auch die Ziel-/Kundengruppen der BA. Grundsätzlich werden zwei wichtige *Kundengruppen* unterschieden: die Arbeitnehmer (AN) und die Arbeitgeber (AG).<sup>35</sup> Die Träger der Arbeitsförderungsmaßnahmen, die

<sup>26</sup> Abbildung entnommen aus WISSING ET AL. (1998), S. 11.

<sup>27</sup> Siehe zu diesen Aufgaben auch WEBER/WEISE (2004), S. 356.

<sup>28</sup> Vgl. § 17 KSchG.

<sup>29</sup> Vgl. § 280 SGB III.

<sup>30</sup> Vgl. §§ 304 ff. SGB III.

<sup>31</sup> Vgl. §§ 284 ff. SGB III.

<sup>32</sup> Vgl. § 17 AÜG.

<sup>33</sup> Vgl. § 5 Abs. 6 AEntG.

<sup>34</sup> Vgl. § 13 BKGG.

<sup>35</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 SGB III.

ebenfalls Leistungen der BA erhalten,<sup>36</sup> agieren vielmehr als Subunternehmer (oder Kooperationspartner der BA) und sollen hier nicht weiter betrachtet werden. Bei den Arbeitnehmern erfolgt eine weitere Detaillierung in Ausbildungs- und Arbeitssuchende. Die Arbeitssuchenden können in Arbeitslose, Maßnahmeteilnehmer und Beschäftigte, die eine Arbeit suchen, unterteilt werden. Eine weitere Gliederung der Arbeitslosen wird bei besonderen Personengruppen wie Langzeitarbeitslosen oder Menschen mit Behinderung vorgenommen. Die *Abbildung 3* verdeutlicht die Differenzierung der Kunden nach dem SGB III.<sup>37</sup>

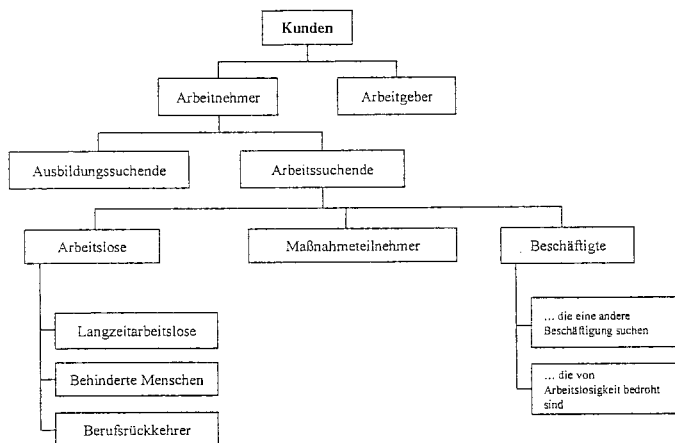


Abbildung 3: Kundenstruktur der BA nach dem SGB III<sup>38</sup>

### 2.2.2 Formalziel

Aus § 7 SGB III geht das Formalziel der BA hervor. Hier ist die allgemeine Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kodifiziert. Dieses gemeinwirtschaftlichkeitsorientierte Formalziel wird bei der BA, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, durch das bedarfsorientierte Sachziel dominiert.<sup>39</sup>

*Wirtschaftlichkeit*<sup>40</sup> kann grundsätzlich an der *Effizienz* sämtlicher für die Leistungserstellung eines Unternehmens benötigter Prozesse gemessen werden und stellt somit einen Faktor für den marktlichen Unternehmenserfolg dar. Wirtschaftlichkeit zielt darauf ab, „die Dinge richtig zu tun“. Folglich konzentriert sich die Effizienz auf den Mitteleinsatz im betrieblichen Leistungserstellungsprozeß und spiegelt sich damit im *ökonomischen Prinzip*

<sup>36</sup> Vgl. § 3 Abs. 3 SGB III.

<sup>37</sup> Vgl. §§ 12–21 SGB III.

<sup>38</sup> Maßnahmeteilnehmer sind nicht arbeitslos und werden hier der Vollständigkeit halber aufgeführt.

<sup>39</sup> Siehe analog auch BRÖSEL (2002), S. 17.

<sup>40</sup> Vgl. hierzu KEUPER (2001), S. 7.

wider, bei dem entweder mit minimalen Mitteln ein vorgegebenes Zielniveau (Minimumprinzip) oder mit gegebenen Mitteln das maximale Ergebnis (Maximumprinzip) erreicht wird.

Neben der Wirtschaftlichkeit besteht die Verpflichtung zur *Sparsamkeit*,<sup>41</sup> welche als minimale Ausprägung der *Effektivität* angesehen werden kann. Die Effektivität stellt neben der Effizienz den zweiten Faktor für den Markterfolg eines Unternehmens dar. Die Effektivität zielt darauf ab „*die richtigen Dinge zu tun*“ und mißt die *Wettbewerbsfähigkeit* in bezug auf die Befriedigung der Kundenwünsche bzw. marktorientierte Zweckmäßigkeit eines Unternehmens.

Es stellt sich dabei grundsätzlich die Frage, inwieweit die BA einem Wettbewerb ausgesetzt ist. Seit der Aufhebung des Monopols der Arbeitsvermittlung – ausgelöst durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 23. April 1991<sup>42</sup> – haben sich zahlreiche *privatwirtschaftliche Arbeitsvermittlungen* etabliert, die aber durch starke Spezialisierung nur bestimmte Zielgruppen bedienen.<sup>43</sup> Bis heute sind keine gravierenden Erfolge dieser privaten Vermittler auf dem Gesamtmarkt zu erkennen.<sup>44</sup> Werden jedoch einzelne Marktsegmente betrachtet, so nehmen die privaten Agenturen bei der Vermittlung von Künstlern und Berufssportlern eine nahezu marktbeherrschende Stellung ein. Im Hinblick auf die Vermittlung von Führungskräften haben sie – in Zusammenarbeit mit Personalberatern – ebenso eine Schlüsselposition inne. Darüber hinaus sind große Erfolge in der Vermittlung von Hilfs- und Teilzeitarbeitern zu verzeichnen.

Die in den anderen Bereichen ausbleibenden Erfolge der privaten Arbeitsvermittlung sind zum einen den schlechten Ausgangsbedingungen zu Beginn der Liberalisierung geschuldet,<sup>45</sup> zum anderen weist die BA entscheidende *Wettbewerbsvorteile* auf. Die BA bietet ihre Leistungen unentgeltlich an und besitzt beträchtliche Betriebsgrößenvorteile. Sie verfügt über ein bundesweit enges Netz an Standorten und erhält ein hohes Maß an Markttransparenz durch das Zusammenlaufen und die Verfügbarkeit von Stelleninformationen. Auch die Verkettung von Arbeitslosenversicherung, den Vermittlungsaufgaben und den weiteren Aufgaben der Arbeitsförderung kann als entscheidender Vorteil der BA gesehen werden. Für die BA besteht somit momentan kein Wettbewerbsdruck seitens der privaten Anbieter. Aus denen können aber infolge ihrer Flexibilität, Spontaneität und Innovationsbereitschaft sowie in Anbetracht ihres selbstbestimmbaren Zielsystems nach einiger Anlaufzeit ernstzunehmende Konkurrenten werden.<sup>46</sup>

Zwar besteht also insgesamt die Gefahr, daß beispielsweise durch eine langfristig erfolgreiche Vermittlungstätigkeit der privaten Anbieter die Tendenz zur Privatisierung der BA größer wird, in Anbetracht der Verankerung im Grundgesetz scheint eine Auflösung der

<sup>41</sup> Vgl. ausführlich zur Sparsamkeit KEUPER/BRÖSEL (2005).

<sup>42</sup> Siehe hierzu INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (2003), S. 598.

<sup>43</sup> Wie zum Beispiel die Vermittlung von Führungskräften, Künstlern oder Berufssportlern. Siehe dazu INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (2003), S. 603.

<sup>44</sup> Beispielsweise wurden von den ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen an Dritte im Jahr 2003 lediglich 7% eingelöst. Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004a), S. 77.

<sup>45</sup> Bedingt durch die hohe Zahl an Arbeitslosen und die beginnende Vermittlungsoffensive der BA.

<sup>46</sup> Vgl. INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (2003), S. 603.

BA jedoch kurzfristig sehr unwahrscheinlich. Wenn aber von der BA langfristig keine Wirkungen auf den Arbeitsmarkt ausgehen, ist die Auflösung oder Privatisierung der BA oder einiger Geschäftsfelder durchaus in Erwägung zu ziehen. Die erfolgten (Teil-)Privatisierungen der *DEUTSCHEN POST* und der *DEUTSCHEN TELEKOM* – als ehemalige staatliche Monopole – und die damit verbundene Einführung unternehmerischer Führungsmodelle haben dies gezeigt.<sup>47</sup>

Darüber hinaus führt die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfeempfängern und arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern zu den sog. „SGB-II-Kunden“ zu potentielltem Wettbewerbsdruck. Wenn sich die Kommune hinsichtlich der Betreuung des „SGB-II-Kundenkreises“ für die sog. „Experimentierklausel“<sup>48</sup> entscheidet, d. h. die Betreuung dieser Kunden ohne die Zusammenarbeit mit der BA übernimmt, kann dies zur Konkurrenzsituation zwischen dieser Kommune und der BA in den jeweiligen Agenturbezirken führen. Aber auch hier dürften in der ersten Zeit die Betriebsgrößenvorteile und Erfahrungswerte der BA den Wettbewerbsdruck stark eindämmen. Die Kommunen, die ohne die BA die SGB II-Kunden betreuen, könnten bei erfolgreicher Arbeit jedoch ebenfalls zeigen, daß die BA in ihrer jetzigen Organisation nicht leitungsfähig ist.

Vor diesem Hintergrund ist eine Bestandsgarantie der BA in ihrer heutigen Form dauerhaft nicht zwingend gegeben. *Sie steht derzeit zwar (noch) nicht unter Wettbewerbsdruck, jedoch unter Erfolgsdruck*<sup>49</sup> – ausgelöst durch die Verpflichtungen gegenüber ihren Anspruchsgruppen. Die Sachzieldominanz wird somit durch das Formalziel – die effiziente und effektive Erfüllung des Leistungsauftrags – determiniert. Ein wirtschaftliches und wirksames Erreichen der Unternehmens(sach)ziele erfordert von der BA – im Sinne der Sicherung ihrer *Überlebensfähigkeit* – das „richtige Tun der richtigen Dinge“.

Hierzu muß die BA auf die strategischen Erfolgsfaktoren „Kosten“, „Qualität“ und „Zeit“ einwirken.<sup>50</sup> Dies impliziert hinsichtlich der Aufgaben der BA u. a. eine schnelle, paßgenaue<sup>51</sup> Vermittlung mit geringem Aufwand, die zügige Berechnung und Auszahlung von Geldleistungen<sup>52</sup> sowie die schnelle, kostengünstige Durchführung von Arbeitsförderungsmaßnahmen, die den qualitativen Ansprüchen des Arbeitsmarktes entsprechen und die Beschäftigungsfähigkeit langfristig sichert oder wiederherstellt. Im Hinblick auf die Effizienz sind genaue Informationen über die angefallenen und die anfallenden Kosten notwendig.

<sup>47</sup> Vgl. WEBER/WEISE (2004), S. 357.

<sup>48</sup> Vgl. § 6a SGB II.

<sup>49</sup> Vgl. WEBER/WEISE (2004), S. 356.

<sup>50</sup> Vgl. KEUPER (2001), S. 8.

<sup>51</sup> Das bedeutet im Sinne der Erfüllung der qualitativen Anforderungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, einerseits Arbeitnehmer zu vermitteln, die den Anforderungen des Arbeitgebers genügen, sowie andererseits offene Stellen zu finden, die der Qualifikation des Arbeitnehmers entsprechen.

<sup>52</sup> Hierzu zählen z. B. Entgeltersatzleistungen, Zuschüsse, Beihilfen oder Kindergeld.

Hier liegen zwei gravierende Probleme innerhalb der BA vor. Eine *Kosten- und Leistungsrechnung* wurde bisher noch nicht flächendeckend implementiert, obwohl sie bereits im ersten umfassenden Reformprozeß, dem Projekt „Arbeitsamt 2000“, eingeführt werden sollte. Im derzeitigen Reformprozeß „BA – Die Agentur“ befindet sich die Kosten- und Leistungsrechnung noch im Modellversuch.<sup>53</sup> Ohne eine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung ist eine korrekte und genaue Zuordnung der eingesetzten Ressourcen und ihrer Kosten zu den produzierten Dienstleistungen jedoch nicht möglich. Es können somit nur begrenzt Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Unternehmensprozesse getroffen werden.

Das zweite Problem ist wesentlich gravierender, weil die BA nur bedingt Einfluß darauf nehmen kann; die *Planung der Ausgaben*. Die größte Ausgabenposition im Haushalt der BA bildet das auszuzahlende Arbeitslosengeld und nimmt über 50% der Gesamtausgaben in Anspruch.<sup>54</sup> Die Zahlung von Arbeitslosengeld zur Erhaltung des Lebensstandards ist durch das Sachziel bedingt und stellt eine Pflichtleistung<sup>55</sup> dar. Wenn arbeitslose Arbeitnehmer einen Anspruch<sup>56</sup> auf Arbeitslosengeld besitzen, muß dieses auch gezahlt werden. Die Höhe des Arbeitslosengeldes<sup>57</sup> ist abhängig vom pauschalisierten Nettoentgelt des Bemessungszeitraumes. Die Anspruchsdauer<sup>58</sup> der Zahlung bestimmt sich hingegen auf Basis der Dauer des versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses und des Lebensalters des Arbeitslosen. Da vorab nicht bekannt ist, wie viele Beschäftigte mit Anspruch arbeitslos werden, wie lang die Zahlungsdauer ist und in welcher Höhe Arbeitslosengeld zu zahlen ist, besteht ein großer Unsicherheitsfaktor bei der Planung der Höhe und der Dauer der Ausgaben für das Arbeitslosengeld sowie auch im Hinblick auf die Anzahl der dafür erforderlichen Transaktionen.

In Zeiten der wirtschaftlichen Stagnation oder Rezession verschärft sich diese Situation noch mehr, denn die Bezieher von Arbeitslosengeld verursachen Kosten und verringern gleichzeitig die Einnahmen der BA, weil sie nicht mehr versicherungspflichtig beschäftigt sind und den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung nicht mehr abführen. Ein besonderer Aspekt kommt zudem in jenen Agenturbezirken der *neuen Bundesländer* zum Tragen, welche an die alten Bundesländer angrenzen. In diesen Agenturbezirken sind besonders viele Arbeitnehmer ansässig, die als „Pendler“ in den alten Bundesländern beschäftigt sind und dort in der Regel ein höheres Arbeitsentgelt als in den neuen Bundesländern verdienen. Dadurch werden diese Agenturen beim Eintritt dieser Personengruppe in die Arbeitslosigkeit mit höheren Ausgaben konfrontiert, als wenn Arbeitnehmer ihren Anspruch geltend machen, die vorher in den neuen Bundesländern beschäftigt waren.

<sup>53</sup> Die Kosten- und Leistungsrechnung soll mit dem 2. Quartal 2005 bundesweit implementiert und ab dem 2. Halbjahr 2005 zur Steuerung angewendet werden. Vgl. dazu WEBER/WEISE (2004), S. 364.

<sup>54</sup> Siehe hierzu die nachfolgenden Ausführungen zum Haushalt der BA.

<sup>55</sup> Wenn die Anforderungen nach § 117 SGB III zum Erhalt des Arbeitslosengeldes erfüllt sind, muß es ausgezahlt werden.

<sup>56</sup> Vgl. §§ 117 ff. SGB III.

<sup>57</sup> Vgl. §§ 129 ff. SGB III.

<sup>58</sup> Vgl. §§ 127 ff. SGB III.

Die Einflußnahme auf die Kostenentwicklung, bedingt durch die geringe Planbarkeit des Arbeitslosengeldes und die nur begrenzt einsatzfähige Kosten- und Leistungsrechnung, gestaltet sich schwierig. Eine zwischenzeitliche Konzentration auf die beiden weiteren strategischen Erfolgsfaktoren „Qualität“ und „Zeit“ kann dabei Abhilfe schaffen. Der Faktor „Zeit“ nimmt bei der Kernaufgabe der BA, der Arbeitsvermittlung, eine wichtige Rolle ein. Die *schnelle* Vermittlung der Arbeitslosen in Arbeit und die *zügige* Besetzung der offenen Stellen der Arbeitgeber kann als grundlegende Forderung der Kundengruppen bezeichnet werden. Um dabei einen nachhaltigen Effekt zu erzielen, kann als Qualitätsanspruch „die *paßgenaue* Besetzung einer offenen Stelle mit einem entsprechend qualifizierten Bewerber“ definiert werden. Wenn für Arbeitnehmer keine zeitnahe Vermittlung durchgeführt werden kann, stellt die „schnelle Einmündung in eine Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung“ oder eine „zügige Gewährung der Entgeltersatzleistungen“ eine weitere Kernkompetenz der BA dar, die es auszubauen gilt.

Werden die Vermittlungstätigkeit zeitnah und erfolgreich durchgeführt sowie adäquate Fördermaßnahmen zügig bereitgestellt, wird weniger oder kein Arbeitslosengeld beansprucht. Hierdurch kann eine „Kostenexplosion“ verhindert und gleichzeitig eine *Effizienz- und Effektivitätssteigerung* erreicht werden.<sup>59</sup> Wenn der Arbeitsmarkt in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten nur geringe Aufnahmekapazitäten besitzt, sind diese optimal auszunutzen. Dafür sind eine Ablauf- und auch eine Aufbauorganisation erforderlich, die flexibel auf den Arbeitsmarkt reagieren können. Der strategische Erfolgsfaktor „Zeit“ bezieht sich nicht nur auf Schnelligkeit, mit der Bedürfnisse befriedigt werden können, sondern auch auf die Flexibilität, mit der auf Umweltveränderungen reagiert werden kann.<sup>60</sup> Um den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt flexibler begegnen zu können, wäre aus Sicht der Arbeitsagenturen eine Individualisierung des Instrumenteneinsatzes notwendig.<sup>61</sup>

Die BA muß die Effizienz und Effektivität in ihrer Arbeit fokussieren, weil die Selbstbestimmung hinsichtlich des dualen Sachziels sehr beschränkt ist sowie Ziele, Kunden und Produkte durch den Gesetzgeber vorbestimmt sind. Das „Was“<sup>62</sup>, „Wer“<sup>63</sup> und „Womit“<sup>64</sup> liegt größtenteils nicht im Ermessen der BA, aber sie kann das „Wie“ bestimmen: „Wie gestaltet die BA ihre unternehmensinternen Abläufe?“, „Wie stark und mit welcher Gewichtung setzt die BA die verschiedenen Instrumente der Arbeitsförderung ein?“ oder „Wie tritt die BA den Kunden gegenüber auf?“ und „Wie geht die BA auf die Anforderungen der Kunden oder des Arbeitsmarktes ein?“. Die Gestaltungsmöglichkeiten liegen somit in der Optimierung der Effizienz- und Effektivitätspotentiale im Hinblick auf das extern fixierte Sachziel.

<sup>59</sup> Im Hinblick auf das „magische Dreieck“ „Kosten – Qualität – Zeit“ ist bei Unternehmen in der Regel ein Zielkonflikt zu beobachten (höhere Produktqualität oder schnellere Produktion führt zu höheren Kosten). Innerhalb der BA ist im Unterschied dazu zumindest mittel- und langfristig kein entsprechendes Konfliktpotential vorhanden: schnellere und qualitativere (also paßgenauere) Vermittlung führt beispielsweise spätestens mittelfristig zu erheblichen Kosteneinsparungen.

<sup>60</sup> Vgl. KEUPER (2001), S. 14.

<sup>61</sup> Vgl. INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (2003), S. 606.

<sup>62</sup> Im Sinne der Unternehmensziele, also: „Was will unser Unternehmen erreichen?“

<sup>63</sup> Im Sinne: „Wer sind unsere Kunden?“

<sup>64</sup> Im Sinne: „Mit welchen Produkten und Dienstleistungen wollen wir die Kunden bedienen?“

### 2.3 Führungs- und Organisationsstruktur

Die BA ist eine selbstverwaltete bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts.<sup>65</sup> Das bedeutet, daß sie ihre Aufgaben im Rahmen des für sie geltenden Rechts eigenverantwortlich durchführt.<sup>66</sup> Das Prinzip der *Selbstverwaltung* verkörpert dabei den Gedanken, staatliche Aufgaben durch Beteiligung der von den staatlichen Regelungen betroffenen Individuen und Gruppen stärker an den Einzelnen heranzuführen. Durch Einbindung des Sachverständes der Selbstverwaltungsmitglieder sollen praxisnahe, sach- und zeitgerechte Problemlösungen erreicht werden. Dies zielt auf eine Optimierung und bessere Zielerreichung beim Einsatz arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Instrumente. Die Selbstverwaltungsgremien der BA sind drittelparitätisch – Arbeitnehmer (Vertreter der Gewerkschaften), Arbeitgeber (z. B. Vertreter der Arbeitgeberverbände) und öffentliche Körperschaften (Vertreter von Bund, Länder und Gemeinden) – zusammengesetzt.<sup>67</sup> Die BA (mit Sitz in Nürnberg) ist wie folgt organisiert:<sup>68</sup>

- Die *Zentrale*<sup>69</sup> (vormals Hauptstelle) bildet die Spitze. Hier haben der hauptamtliche Vorstand und der Verwaltungsrat ihren Sitz. Der *Vorstand* leitet die BA und führt deren Geschäfte. Er vertritt die BA gerichtlich und außergerichtlich. Dem *Verwaltungsrat* obliegt eine Überwachungsfunktion. Zugleich beschließt er als Legislativorgan die Satzung der BA und erläßt die Anordnungen nach dem SGB III. Die Zentrale, als oberste Verwaltungsebene, wird in ihrem zukünftigen Aufgabenfeld im Rahmen der Reform die BA wirkungsvoll „führen und steuern“ sowie „Produkte und Programme für den Arbeitsmarkt entwickeln“<sup>70</sup>. Dies soll durch flexible Projektarbeit, eine straffe Führungsstruktur und Auslagerung operativer Aufgaben ermöglicht werden.<sup>71</sup> Die Zentrale soll schließlich „durch grundsätzliche Weisungen eine sachdienliche und einheitliche Aufgabenerledigung im gesamten Bundesgebiet“<sup>72</sup> sicherstellen.
- Die *zehn Regionaldirektionen* (vormals Landesarbeitsämter) stellen die mittlere Ebene dar. Sie werden jeweils von einer Geschäftsführung geleitet. Die Regionaldirektionen sollen sich mit der derzeitigen Reform zu unternehmerischen Einheiten wandeln, die mit eigener Erfolgsverantwortung agieren. Die Hauptaufgabe der Direktionen liegt dann in der Führung und Koordination der Agenturen in ihrem Bezirk.<sup>73</sup> Dies erfolgt laut den Umsetzungsprojekten durch intensive Dialoge und Leistungsvereinbarungen. Zusätzlich sollen die Regionaldirektionen ihre Stellung als Experten und Initiatoren regionaler Arbeitsmarktaktivitäten ausbauen und der Landespolitik als kompetente Partner in Fragen der Arbeitsmarktpolitik zur Seite stehen. Die Großkundenbetreuung ist ein weiteres neues Aufgabenfeld der Regionaldirektionen, das es

<sup>65</sup> Vgl. hierzu WEBER/WEISE (2004), S. 355.

<sup>66</sup> Vgl. online BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004i).

<sup>67</sup> Vgl. online BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004i).

<sup>68</sup> Vgl. für alle Ebenen online BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004c) und online BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004d).

<sup>69</sup> Die für die Ebenen verwendeten Begriffe gelten seit dem 1. Januar 2004.

<sup>70</sup> Online BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004e).

<sup>71</sup> Vgl. online BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004e).

<sup>72</sup> WEBER/WEISE (2004), S. 355.

<sup>73</sup> Vgl. WEBER/WEISE (2004), S. 355.

auszubauen gilt.<sup>74</sup> In den Regionaldirektionen wird die fachliche Arbeit der örtlichen Agenturen für Arbeit und deren Zielerreichung koordiniert.

- Die 180 Agenturen für Arbeit (vormals Arbeitsämter) mit ihren rund 660 Dienststellen bilden die untere Verwaltungsebene. Diese werden ebenso durch eine Geschäftsführung und den Verwaltungsausschuß geleitet. In den Agenturen erfolgt der direkte Kontakt mit den verschiedenen Kundengruppen und die „unmittelbare Erledigung der Fachaufgaben“<sup>75</sup>.

Die BA befindet sich *derzeit* (2004) in einem umfassenden *Reformprozeß*, in dem auch die Organisationseinheiten aller Ebenen umstrukturiert werden. Der Umbau der Hauptstelle in die Zentrale erfolgte bereits im Jahr 2003. Die Umstrukturierung der Regionaldirektionen vollzog sich im Laufe des Jahres 2004. Die Agenturen für Arbeit befinden sich in der Modellphase. Die Umstellung der Agenturen zu den sog. „Kundenzentren der Zukunft“ erfolgte noch nicht flächendeckend. Das durch den Reformprozeß neu implementierte System der Führung und Steuerung soll dezentrale Entscheidungsstrukturen erzeugen, welche die derzeitige zentrale Führung in Nürnberg weitgehend ablösen.

## 2.4 Haushalt

Bei der Sozialversicherung erfolgt die *Finanzierung* – im Gegensatz zur Individualversicherung – im Umlageverfahren, wobei die Aufwendungen einer Periode aus den Einnahmen derselben Periode bestritten werden.<sup>76</sup> Die BA verfügt neben den Einnahmen aus Beiträgen über weitere – hauptsächlich steuerlich finanzierte – Einnahmequellen. Die *Sozialversicherungsbeiträge* berechnen sich nicht nach dem individuellen Erwartungsschaden, sondern nach der Leistungsfähigkeit des Versicherten.<sup>77</sup> Der Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung beträgt 6,5%<sup>78</sup> des Brutto-Arbeitsentgeltes<sup>79</sup> und wird je zur Hälfte von dem versicherungspflichtigen Beschäftigten und seinem Arbeitgeber getragen.<sup>80</sup> Eine *Individualversicherung* finanziert sich demgegenüber hauptsächlich aus den Prämienzahlungen der Versicherten. Bei den Prämien handelt es sich um Risikoprämien, die sich am eingebrachten Risiko des Einzelnen und der vereinbarten Leistung bemessen.<sup>81</sup>

<sup>74</sup> Vgl. online *BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT* (2004f).

<sup>75</sup> *WEBER/WEISE* (2004), S. 355.

<sup>76</sup> Vgl. § 21 Nr. 1 SGB IV.

<sup>77</sup> Vgl. *SIMON* (2001), S. 89.

<sup>78</sup> Vgl. § 341 Abs. 1 SGB III.

<sup>79</sup> Vgl. § 342 SGB III.

<sup>80</sup> Vgl. § 346 Abs. 1 SGB III.

<sup>81</sup> Vgl. *SIMON* (2001), S. 89.



Haushaltsbewirtschaftung (in Millionen Euro gerundet)	2003	Anteil in %
<b>A. Einnahmen – Kapitel 1</b>	<b>50.634,6</b>	<b>100,00</b>
Beiträge	47.336,6	93,49
Sonstige Einnahmen	3.298,0	6,51
<b>B. Bundeszuschuß gemäß § 365 SGB III</b>	<b>6.215,2</b>	
<b>C. Inanspruchnahme von Bundesdarlehen</b>	<b>8.605,0</b>	
<b>D. Ausgaben</b>	<b>56.849,8</b>	<b>100,00</b>
<b>Kapitel 2 – Eingliederungstitel</b>	<b>12.092,2</b>	<b>21,27</b>
(darunter: Berufliche Weiterbildung, ABM, Eingliederungszuschüsse)		
<b>Kapitel 3</b>	<b>8.803,9</b>	<b>15,49</b>
(darunter: Berufsausbildungsbeihilfe, Sofortprogramm Jugendarbeitslosigkeit, Pflichtleistungen berufliche Rehabilitation, Förderung selbständiger Tätigkeit)		
<b>Kapitel 4</b>	<b>30.961,1</b>	<b>54,46</b>
Arbeitslosengeld/Erst. an ausl. Versicherungsträger	29.047,9	51,09
Sonstige Ausgaben Kapitel 4	1.913,2	3,37
<b>Kapitel 5</b>	<b>4.992,6</b>	<b>8,78</b>
Einzugsstellenvergütung	572,0	1,00
Verwaltungsausgaben der BA	4.420,6	7,78
<b>E. Saldo (= A + B – D)</b>	<b>0,0</b>	
Nachrichtlich:		
Arbeitslosenhilfe	16.532,4	
Kindergeld	28.879,7	
<b>Gesamtbewirtschaftung durch die BA</b> (nur Ausgaben Kapitel 2–5, Arbeitslosenhilfe und Kindergeld)	<b>102.261,9</b>	

Abbildung 4: Haushalt der BA des Jahres 2003<sup>82</sup>

Hinsichtlich des *Haushalts* der BA ist zudem darauf hinzuweisen, daß das Budget der BA – neben den eigentlichen Aufwendungen der BA – steuerfinanzierte Auftragsleistungen für Bund und Länder (insbesondere die Zahlung von Arbeitslosenhilfe und Kindergeld) sowie spezifische arbeitsmarktpolitische Hilfen und Sonderprogramme des Bundes und der Länder zur Beschäftigungsförderung umfaßt.<sup>83</sup> Die Berücksichtigung der Hauptfinanzierungsgrößen, die Beitrags- und Steuermittel, werden in der neuen Steuerungslogik des Reformprozesses durch zwei buchungstechnisch getrennte Rechnungskreise berücksichtigt und getrennt betrachtet.<sup>84</sup> Abbildung 4 zeigt die Gesamtbewirtschaftung des Haushalts der BA im Jahr 2003 aus Beitragsgeldern der Versicherten sowie aus dem Bundeszuschuß gemäß § 365 SGB III. In den Unterpositionen A bis D sind die Einnahmen aus Beitragsgeldern (A) den detailliert aufgeführten Ausgaben (D) gegenübergestellt. Der Bundeszuschuß (B) weist darauf hin, daß der Haushalt der BA im Jahr 2003 nicht ausgeglichen war. Die Ausgaben liegen mit 6,215 Mrd. € über den Einnahmen. Das Defizit wurde seitens der Bundesregierung mit Steuergeldern ausgeglichen. Für die Abweichung vom Bewirtschaftungssoll sind zwei Gründe zu nennen:

<sup>82</sup> Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004b), S. 82 ff.

<sup>83</sup> Vgl. SIMON (2001), S. 83.

<sup>84</sup> Vgl. WEBER/WEISE (2004), S. 363.

- Durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die weiterhin rückläufige Zahl abhängiger Beschäftigter sind die Beitragseinnahmen geringer ausgefallen als geplant.<sup>85</sup>
- Die Mehrausgaben für das Arbeitslosengeld, mit 4,69 Mrd. € über dem Haushaltssoll, sind auf die hohe, stagnierende Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Die Abweichung ist in beiden Positionen auf zu positive gesamtwirtschaftliche Annahmen bei der Aufstellung des Haushalts zurückzuführen.

Der Posten „Bundesdarlehen“ (C) gibt Aufschluß über die Inanspruchnahme von zinslosen Darlehen, die aus Bundesmitteln zur Aufrechterhaltung der Liquidität der BA geleistet wurden.<sup>86</sup> Hinzu kommen die vom Bund übernommenen Aufgaben zur Auszahlung von Arbeitslosenhilfe und Kindergeld.

### 3 Historische Entwicklung des Controllings in der Bundesagentur für Arbeit

Die Koordination der Geschäftspolitik in der BA erfolgte, *vor der Einführung des Controllings*, sowohl durch vorausschauende Abstimmung („*Vorauskoordination*“) als auch durch Rückkopplung („*Feedbackkoordination*“).<sup>87</sup> „Beide Abstimmungsprozesse erfolgen in der Bundesanstalt überwiegend auf der Basis von Programmen, d. h. in Form festgelegter Verfahrensrichtlinien bzw. genereller Handlungsvorschriften. Eine Ausnahme bilden die Aufgabenbereiche ‚Beratung‘ und ‚Vermittlung‘, in denen das sonst vorrangige Steuerungsmedium ‚Recht‘ nur von nachrangiger Bedeutung ist. Gesetzgeber, Selbstverwaltung und Hauptstelle der Arbeitsverwaltung formulieren mittels gesetzlicher und anordnungsrechtlicher Regelungen die maßgeblichen Steuerungsziele. [...] Maßgeblich dürfte insbesondere die von den Organen der Hauptstelle durch das Erlaßwesen begründete zentrale Lenkung sein.“<sup>88</sup> Die Vorauskoordination hatte durch die zumeist laufend erneuerten Dienstanweisungen und Erlasse zur Reduktion der Unsicherheit bei Haftungsverfahren beigetragen, engten aber die Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Sachbearbeiter und Führungskräfte auf der Durchführungsebene ein.<sup>89</sup> „Die Feedbackkoordination wird in dem Prozeß der zentralen Lenkung dadurch sichergestellt, daß die Einhaltung der Anordnungen, Durchführungsanweisungen und Runderlasse laufend überwacht wird. Die erforderlichen Maßnahmekontrollen und Berichtspflichten begünstigen das Entstehen eines kontrollintensiven Arbeitsklimas zwischen Landesarbeitsamt und Arbeitsämtern.“<sup>90</sup>

<sup>85</sup> Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004h), S. 5 und 9.

<sup>86</sup> Vgl. § 364 SGB III.

<sup>87</sup> Vgl. HOFFJAN (1997), S. 32.

<sup>88</sup> HOFFJAN (1997), S. 32.

<sup>89</sup> Vgl. HOFFJAN (1997), S. 33.

<sup>90</sup> HOFFJAN (1997), S. 33.

Die Pflicht zur *Arbeitsmarktberichterstattung* bestand schon im AFG von 1969, dadurch existierte auch ein umfangreicher Katalog statistischer Merkmale. Der Bestand an Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote sind die bekanntesten und waren schon früher (wie heute) von gesamtgesellschaftlichem Interesse. Zudem lagen Zahlen über verschiedene Personen- und Berufsgruppen sowie den Bestand oder Anteil von Teilnehmern in Maßnahmen vor. Eine Steuerung erfolgte über diese Kennzahlen jedoch nicht. Es fand durch die damaligen Ämter lediglich eine Ausgabensteuerung und durch die damalige Hauptstelle eine konditionale Steuerung über Regeln statt.<sup>91</sup>

Die Einführung des *Controllings* sollte schließlich im Rahmen des *Reformprojektes „Arbeitsamt 2000“* erfolgen. Zur Erreichung der neuen Organisationsziele: die Dienstleistungen am Kunden zu orientieren, die Dienstleistungen wirksam (effektiv) und wirtschaftlich (effizient) zu erbringen sowie den Arbeitserfolg und die Zufriedenheit ihrer Mitarbeiter<sup>92</sup> zu fördern, waren viele Veränderungen notwendig. Diese sollten vor allem durch die Dezentralisierung des Dienstleistungsangebots, die Verlagerung von Budget- und Organisationskompetenz in die Arbeitsämter, kundenorientierte Arbeiterteams sowie die neue Informationsverarbeitung „IT 2000“ erreicht werden.<sup>93</sup> Es war geplant, die sehr verrichtungsorientierte Bearbeitung durch eine stärker ergebnisorientierte Bearbeitung zu ersetzen. Um die auf der operativen Ebene der Arbeitsämter konzentrierten Arbeitsabläufe zu verbessern und die Zielerreichung zu unterstützen, wurde in der BA mit der Einführung des *Controllings* begonnen.<sup>94</sup>

Das BA-Controlling beinhaltete bei seiner Einführung zwei Hauptkomponenten: ein sog. übergreifendes Controlling und ein sog. Fachcontrolling.<sup>95</sup>

- Die Aufgabe des *übergreifenden Controllings* war die Unterstützung der Führungsebenen bei der Entwicklung und Umsetzung einer abgestimmten Geschäftspolitik, insbesondere hinsichtlich der Verständigung auf gemeinsame geschäftspolitische Schwerpunkte im Sinne von arbeitsmarktlichen Wirkungszielen.<sup>96</sup> Im Rahmen dieser Gesamtsteuerung richteten alle Dienststellen ihre Aktivitäten an den gemeinsamen geschäftspolitischen Schwerpunkten aus. Letztere „orientieren sich an den geschäftspolitischen Leitlinien der Europäischen Union, am nationalen Aktionsplan der Bundesregierung und an den Notwendigkeiten, die sich aus den Gesetzen und Programmen ergeben.“<sup>97</sup> Aus der daraus resultierenden begrenzten Anzahl von Zielen ergaben sich Indikatoren, zu denen monatlich Controllingdaten zur Verfügung gestellt wurden.<sup>98</sup>

<sup>91</sup> Vgl. WEBER/WEISE (2004), S. 361.

<sup>92</sup> In diesem Beitrag wird für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen synonym der Begriff „Mitarbeiter“ verwendet.

<sup>93</sup> Vgl. BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1997), S. 83.

<sup>94</sup> Vgl. BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2000), S. 66.

<sup>95</sup> Vgl. HAUBNER/TIGGES/SCHUBERTH (2002), S. 23.

<sup>96</sup> Vgl. HAUBNER/TIGGES/SCHUBERTH (2002), S. 23.

<sup>97</sup> HAUBNER/TIGGES/SCHUBERTH (2002), S. 23.

<sup>98</sup> Vgl. HAUBNER/TIGGES/SCHUBERTH (2002), S. 23.

- Das *Fachcontrolling* war dafür vorgesehen, die Effektivität der Dienstleistungen (sog. Geschäftsfeldcontrolling), die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung (sog. Finanzcontrolling) sowie den personellen und materiellen Ressourceneinsatz (sog. Controlling interner Servicedienste) zu steuern.
- Das *Geschäftsfeldcontrolling* (GFC) sollte die Dienstleistungen der BA, insbesondere unter dem Aspekt ihrer Wirksamkeit, verbessern. Anwendungsfeld war der Kundenbereich, der Dienstleistungen für die Kunden der BA erbringt. Es sollte die ziel- und ergebnisorientierte Erbringung der Dienstleistungen sowie deren ständige Optimierung bei gegebenen finanziellen Ressourcen und Rahmenbedingungen gesteuert werden.
- Das *Finanzcontrolling* sollte durch die Analyse und Bereitstellung von Daten aus dem Finanzbereich, die Aufgabenwahrnehmung der Beauftragten für den Haushalt unterstützen, sowie durch den Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung dazu beitragen, Kostentransparenz zu schaffen und das Kostenbewußtsein bei der Erstellung der Dienstleistungen zu schärfen. Das Finanzcontrolling sollte somit einen Beitrag zu mehr Wirtschaftlichkeit leisten.
- Das *Controlling interner Servicedienste* bezog sich insbesondere auf das Dienstleister-Kunden-Verhältnis zwischen dem internen Servicebereich und dem Kundenbereich. Es sollte dazu beitragen, die erforderlichen personellen und sachlichen Ressourcen bereitzustellen und optimal einzusetzen. Damit sollten die Mitarbeiter zur Erbringung der Dienstleistungen unterstützt werden.

Als Voraussetzung für ein leistungsfähiges Fachcontrolling in der BA war die *Kompatibilität* und das *Zusammenwirken* der einzelnen Controllingkreisläufe zur Bewertung von Ergebnissen notwendig. Als wesentlicher *Informationsträger* für die steuerungsrelevanten Meßgrößen sollte ein Dienstleistungskatalog dienen. Der Dienstleistungskatalog ermöglichte die komprimierte Darstellung der Dienstleistungen sowie eine interne und eine externe Transparenz. Er bildete zudem die Grundlage des Qualitätsmanagements, indem darin für die angebotenen Dienstleistungen Qualitätsziele und -standards definiert und mit Kennzahlen versehen wurden. Die Qualitätsstandards galten bundesweit und waren als zentrale Vorgabe zu verstehen. Schließlich sollte der Dienstleistungskatalog auch als Grundlage für die Kostenträgerrechnung dienen, denn die Dienstleistungen stellen die Kostenträger dar.<sup>99</sup>

Das Controlling in der BA sollte die klassischen Controllingaufgaben der Planung und Kontrolle sowie der Informationsversorgung umfassen: Der Planungsprozeß sollte im Gegenstromverfahren über die drei Organisationsebenen verlaufen. Die Hauptstelle (Zentrale) legte die Bundesziele und ihre Vorstellungen darüber für das kommende Jahr fest. Die Landesarbeitsämter (Regionaldirektionen) und die Arbeitsämter (Agenturen für Arbeit) stimmten sich ab und gaben daraufhin ihre Angebote an die Hauptstelle (Zentrale). Darauf aufbauend wurden Zielvereinbarungen zwischen den Ebenen getroffen. Unterjährig wurden die in den Zielvereinbarungen festgehaltenen Ziele durch Soll-Ist-Vergleiche überprüft. Bei Abweichungen sollten Ursachenanalysen durchgeführt und geeignete Ge-

<sup>99</sup> Vgl. zu den aufgeführten Definitionen und der Beschreibung des Dienstleistungskatalogs HAUBNER/TIGGES/SCHUBERTH (2002), S. 23 sowie BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2000), S. 67.

gensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden. Am Jahresende sollte schließlich die Feststellung und Bewertung der Zielerreichung erfolgen.<sup>100</sup>

#### 4 Status quo des Controllings in der Bundesagentur für Arbeit

Im Jahr 2003<sup>101</sup> wurden das geschäftspolitische Ziel „individuelle Arbeitslosigkeit vermeiden und beenden“ fortgeführt sowie neue geschäftspolitische Ziele gesetzt, darunter das Ziel eines zuschußfreien Haushalts.<sup>102</sup> Der „Haushalt 2003 ohne Bundeszuschuß“ wurde mit dem Hintergrund gebildet, den Arbeitsmarkt durch Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zu entlasten.<sup>103</sup> Im Hinblick auf das geschäftspolitische Ziel „individuelle Arbeitslosigkeit vermeiden und beenden“ wurden Indikatoren gebildet, welche die arbeitsmarktliche Wirkung der Arbeit der BA widerspiegeln sollten. Diese sind im folgenden aufgeführt, um die verwendeten Kennzahlen der BA zu veranschaulichen:

- Hauptindikator – Bestand an Arbeitslosen
- I01 – Zugang an offenen Stellen – 1. Arbeitsmarkt
- I02 – Durchschnittliche Dauer des Leistungsbezuges – Alg/Alhi<sup>104</sup>
- I03 – Abgänge Arbeitsloser in den 1. Arbeitsmarkt
- I04 – Abgänge Arbeitsloser über 50 Jahren in den 1. Arbeitsmarkt
- I05 – Gemeldete betriebliche Ausbildungsstellen
- I06 – Einmündung in Ausbildung
- I07 – Übertritte Jugendlicher unter 25 Jahren in Arbeitslosigkeit von mehr als sechs Monaten
- I08 – Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit
- I09 – Ahndungserfolg bei Außenprüfung: Ahndungsquote
- I10 – Prüfquote

<sup>100</sup> Vgl. HAUBNER/TIGGES/SCHUBERTH (2002), S. 23 f.

<sup>101</sup> Der hier dargestellte Status quo bezieht sich auf das Jahr 2003.

<sup>102</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 98 und 111.

<sup>103</sup> Vgl. BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2003a), S. 64.

<sup>104</sup> Alg – Arbeitslosengeld, Alhi – Arbeitslosenhilfe.

Nach diesem kurzen Überblick über Ziele und Indikatoren wird im weiteren Verlauf dieses Abschnitts auf die Situation und Probleme des BA-Controllings im Jahr 2003 eingegangen. Das Controlling im Jahr 2003 befand sich nur teilweise in dem Zustand, wie es ursprünglich in dem Konzept „Arbeitsamt 2000“ vorgesehen war. Es konnten wichtige Elemente des Controllingkonzeptes nicht in die Praxis umgesetzt werden. Nachfolgend werden einige Probleme des BA-Controllings skizziert.

*Probleme aufgrund von Zielkonflikten:* Ein gravierender Konflikt lag zwischen dem eigentlichen geschäftspolitischen Ziel „Arbeitslosigkeit vermeiden und beenden“ und dem Ziel „Haushalt 2003 ohne Bundeszuschuß“ vor. Die Agenturen hätten zur Erreichung des letzteren Ziels bundesweit Einsparungen in Höhe von 3,8 Mrd. Euro vornehmen müssen.<sup>105</sup> Mit einem sog. Hebelbaum sollten die Einsparungen konzipiert werden. Dies hat durch wöchentliche Tagungen der Führungskräfte zur Aktualisierung und Beratung sowie der Rapportpflicht der Arbeitsämter (Agenturen) an die Landesarbeitsämter (Regionaldirektionen) erhebliche personelle Ressourcen gebunden. Ziel war es, besonders die Anzahl der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit zu beschleunigen und speziell die Verbleibsdauer im Leistungsbezug für Arbeitslosengeld massiv zu verkürzen.<sup>106</sup> Durch Weisungen der Hauptstelle (Zentrale) wurde teilweise eine harte Gangart in Verbindung bei Sanktionen und der Förderpraxis initiiert,<sup>107</sup> die erhebliches Konfliktpotential im Hinblick auf die Sachziele beinhaltete. Weiterhin erfolgte durch die verstärkte Eingliederung der Arbeitslosengeldempfänger in Maßnahmen eine Ungleichbehandlung gegenüber den Arbeitslosenhilfeempfängern, die angesichts ihrer längeren Arbeitslosigkeit eventuell eher eine Fördermaßnahme benötigen.

*Probleme im Zielvereinbarungsprozeß:* Der eigentlich dialogisch vorgesehene Prozeß der Zielvereinbarung für das Jahr 2003 im Gegenstromverfahren wurde praktisch von der Hauptstelle (Zentrale) ausgehebelt, weil Ämtervorschläge für die Zielhöhen zum Teil übergangen wurden.<sup>108</sup> Hinzu kam, daß die dem Planungsprozeß 2003 zugrundeliegende wirtschaftliche Entwicklung wesentlich zu positiv eingeschätzt wurde, aber keine Anpassung der operativen Zielhöhen stattfand.<sup>109</sup>

*Probleme im Berichtswesen:* Die Landesarbeitsämter (Regionaldirektionen) erstellten ihre Berichte genauso wie die Arbeitsämter (Agenturen) nach eigenem Ermessen. „Für eine aktive, zeitnahe Steuerung im AA sind nicht zuletzt Teamdaten relevant, da die Teams die operative Arbeitseinheit bilden, welche die (positiven oder negativen) Ergebnisse produzieren. Gerade an dieser Stelle fehlen aber zum Teil einige Größen. [...] Bis Ende des Jahres 2002 gab es auch Teamdaten für die geschäftspolitischen Ziele und Indikatoren. Aus Kapazitätsgründen werden diese zentralen Kennziffern nun nicht mehr vom RCF in Nürnberg bereitgestellt. Im AA 202 wird diese Lücke durch ein internes Berichtssystem (Access-Datenbank) für elf Indikatoren geschlossen. Dies ist ein typisches Bei-

<sup>105</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 111 ff. Ein Großteil der Einsparungen sollte beim Arbeitslosengeld erzielt werden: den Ist-Ausgaben 2002 für das Arbeitslosengeld in Höhe von 27,01 Mrd. Euro wurde eine Zielwert von 24,35 Mrd. Euro für das Jahr 2003 gegenübergestellt.

<sup>106</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 111.

<sup>107</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 112.

<sup>108</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 111.

<sup>109</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 111.

spiel für das Controlling in der BA: In jedem Amt finden sich praktisch für bestimmte Datenaufbereitungen handgestrickte Lösungen.“<sup>110</sup>

*Probleme hinsichtlich der Indikatoren:* Nicht nur die Zielhöhe, sondern auch die verwendeten Indikatoren selbst sind als mangelhaft zu deklarieren. Die aufgeführten Indikatoren sind nur sehr begrenzt zur Steuerung von arbeitsmarktlichen Wirkungszielen geeignet. Der Hauptindikator – *Bestand an Arbeitslosen* – ist von gesellschaftspolitischem Interesse, kann aber nicht zur Verfolgung des Ziels „*Arbeitslosigkeit vermeiden und beenden*“ eingesetzt werden, weil die BA keinen entsprechenden Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausübt. Sie führt im Sinne dieses Ziels die Arbeitsvermittlung/-beratung oder -förderung durch, die den Bestand an Arbeitslosen nur beeinflussen können, wenn eine entsprechende Anzahl offener Stellen und genügend Mittel für entsprechende Fördermaßnahmen vorhanden sind. Ein weiteres grundlegendes Problem stellte in diesem Zusammenhang auch die mangelnde Datenqualität der zentral bereitgestellten Daten dar.<sup>111</sup>

*Probleme im Fachcontrolling:* Die Bestandteile des Fachcontrollings wurden nicht konsequent oder als solche implementiert. Die mit dem Finanzcontrolling angestrebte Kostentransparenz konnte aufgrund der fehlenden Kosten- und Leistungsrechnung nicht umgesetzt werden. Es wurde lediglich die Höhe bestimmter Ausgaben beobachtet.

Der Verlauf des *Planungsprozesses für 2004* gestaltete sich folgendermaßen: Im ersten Schritt wurden den Regionaldirektionen die neuen Ziele vorgestellt, die sich erheblich von denen der Vorjahre unterschieden. Sie lauteten: „Beratung und Integration spürbar verbessern“, „Geldleistungen schnell und wirtschaftlich erbringen“, „hohe Kundenzufriedenheit erzielen“ sowie „Mitarbeiter motivieren und ihre Fähigkeiten ausschöpfen“.<sup>112</sup> Für das Jahr 2004, in Zusammenhang mit der neuen Zielausrichtung, waren die *Integrationen* ausschlaggebend. Unterschieden wurden hierbei die ungeforderten und die geförderten Integrationen sowie der Marktersatz als soziale Integration. Elementarer Bestandteil der „neuen“ Steuerungslogik war die Verknüpfung von Zielvereinbarungs- und Haushaltsplanungsprozeß. Erstmals stand nicht die Planung von Ausgaben im Vordergrund, sondern die Schätzung der für definierte Wirkungsziele (Integrationen) benötigten Mittel. Die Indikatoren betrafen daher – neben der absoluten Anzahl der Integrationen – die Kosten pro Integration und die Haushaltsbudgets.<sup>113</sup>

Die Regionaldirektionen mußten ihre Leistungsfähigkeit, d. h. wie viele Integrationen unter den jeweiligen regionalen Bedingungen möglich sind, bestimmen. Dazu wurde zu den geförderten Integrationen und dem Marktersatz das Budget aufgestellt. In einem Planungsdialog zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen wurden die Planungsdaten festgelegt, indem die „Bottom-up“-Planung der Regionaldirektionen mit der „Top-down“-Planung der Zentrale abgestimmt wurde. Der gleiche Schritt erfolgte zwischen den Regionaldirektionen und den Agenturen für Arbeit.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 111.

<sup>111</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 156.

<sup>112</sup> Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004h), S. 18.

<sup>113</sup> Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004g), S. 11 ff.

<sup>114</sup> Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004g), S. 11 ff.

Den Abschluß der Planung bildeten die Zielvereinbarungen, welche wiederum zuerst zwischen Zentrale und den Regionaldirektionen geschlossen wurden. Die Zielvereinbarungen stellten eine vertragliche Leistungsvereinbarung zwischen den Parteien dar. Sie enthielten die vereinbarten Zielwerte zu den Indikatoren, die am Jahresende zur Beurteilung der Leistung der Regionaldirektionen bzw. der Arbeitsagenturen herangezogen werden sollen. Dies sind die Integrationen insgesamt, die Integrationen in Ausbildung, der Bestand „Marktersatz“ und das Budget.<sup>115</sup>

Die *Etablierung des Controllings* in der Unternehmensorganisation und -mentalität hat – ausgehend vom Jahr 2000 – nach fünf Jahren noch nicht stattgefunden. „In den IC-Bereichen der Ämter werden vor allem die mangelnde Servicequalität und Unterstützung aus Nürnberg beklagt. So ist die Menge bereitgestellter Controllingdaten durch RCF außerordentlich umfangreich, gleichzeitig fehle es aber an einer sinnvollen Vorstrukturierung dieser Daten, die zum Teil sehr (zu) feingliedrig differenziert vorliegen.“<sup>116</sup> Durch die Angliederung des Controllings an den Bereich Statistik wird dieses als reiner Datenlieferant gesehen. Bei der Entwicklung der IC-Abteilungen<sup>117</sup> von der reinen Statistikaufbereitung zu einem steuerungsorientierten Controlling fehlt bisher die Unterstützung der Hauptstelle (Zentrale), eine systematische Weiterbildung zum Controlling wurde nicht initiiert. Die Akzeptanz innerhalb der Belegschaft ist ebenfalls nur partiell vorhanden und wird nicht gefördert. Sinn und Zweck des Controllings werden nicht (an)erkannt und eine Glaubwürdigkeitslücke ist durch die Diskontinuität der geschäftspolitischen Ziele entstanden.<sup>118</sup>

*Zusammenfassend* ist anzumerken, daß der Stand des Controllings in der BA (im Jahr 2003) kritisch ist. Die Controllinginstrumentarien sowie die personelle Umsetzung ermöglichen keinen wirksamen Controllingprozeß. Die neue Reform der BA beinhaltet jedoch ein neues, erfolgversprechendes Steuerungssystem, welches im nachfolgenden Abschnitt 5.1 beschrieben wird.

<sup>115</sup> Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004g), S. 11 ff.

<sup>116</sup> MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 110.

<sup>117</sup> IC – Information und Controlling.

<sup>118</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 111.



## 5 Perspektiven des Controllings in der Bundesagentur für Arbeit

### 5.1 Neues Steuerungssystem

Die BA befindet sich nach der ersten großen Reform der Arbeitsverwaltung – dem „Arbeitsamt 2000“ – erneut in einem umfassenden Reformprozeß. Die BA soll zu einem modernen Dienstleister umgebaut werden. Dazu wurden von Oktober 2002 bis Juni 2003 in 25 Projektgruppen neue Konzepte entwickelt. Seit dem Abschluß der Projektarbeiten im Sommer 2003 befindet sich die BA in der Umsetzungsphase ihrer Reformpakete. Eines dieser Projektgruppen befaßte sich mit dem neuen Steuerungs- und Controllingsystem für die BA, welches im folgenden skizziert wird.<sup>119</sup>

„In der BA herrschte seit der Einführung des Controllings im Jahre 1998 im Rahmen des Konzeptes ‚Arbeitsamt 2000‘ ein Nebeneinander der klassischen bürokratischen input- und verrichtungsorientierten Konditionalsteuerung sowie der damals rein auf arbeitsmarktliche Wirkungen ausgerichteten Steuerung durch das Controlling. Daher war es im Rahmen der Reform notwendig, eine in der gesamten BA akzeptierte Steuerungslogik zu entwickeln und in allen Ebenen der BA zu implementieren.“<sup>120</sup>

Zur Erarbeitung einer übergreifenden Steuerungslogik wurde in der entsprechenden Projektgruppe begonnen, die übergeordneten Ziele der BA zu klären, wobei schließlich folgende vier übergeordnete Ziele ermittelt wurden:

- schnelle und spürbare Verbesserungen in der Vermittlungseffizienz des Arbeitsmarktes (*Eigenständige Integration*),
- deutlich gesteigerte Integrationseffizienz der Fördermaßnahmen (*Geförderte Integration*),
- schnelle, richtige, wirtschaftliche und akzeptierte Leistungsgewährung und kontinuierliche Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen (*Leistung*) sowie
- Schaffung erweiterter Beschäftigungsoptionen bei andauerndem Ungleichgewicht des Arbeitsmarktes (*Soziale Integration*).

Im Anschluß daran wurden Stellhebel zur Beeinflussung der vier übergeordneten Ziele erarbeitet und mit Wirtschaftlichkeits- und Wirkungskennzahlen hinterlegt (vgl. Abbildung 5).

<sup>119</sup> Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen in diesem Abschnitt WEBER/WEISE (2004), S. 360 ff.

<sup>120</sup> WEBER/WEISE (2004), S. 361.

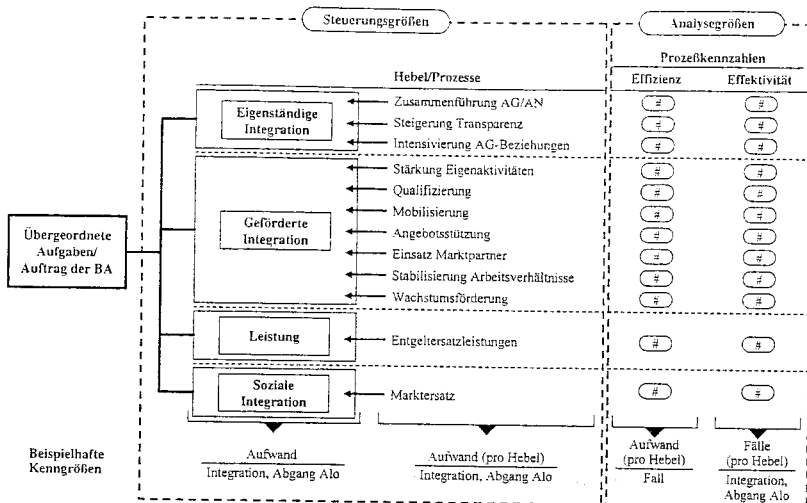


Abbildung 5: Erfolgsziele und Kernhebel zur Zielerreichung<sup>121</sup>

Bei der Klärung der übergeordneten Ziele und deren Untersetzung mit den Kernhebeln war es dringend erforderlich, eine klare *Trennung der Finanzierungsquellen* herbeizuführen. Die BA bezieht ihre Mittel, wie bereits in Abschnitt 2.4 dargelegt, zum einen aus den Beitragsgeldern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie zum anderen aus Steuergeldern. Während die Beitragszahler überwiegend eine Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit erwarten, werden mit den Steuergeldern sozialpolitische Aufträge finanziert, wie zum Beispiel die Unterstützung benachteiligter Personengruppen. „Diese Mischfinanzierung und die in ihr verborgene Querfinanzierung verhindern allerdings klare Leistungsbeziehungen zwischen den Finanzgebern einerseits und der Gegenleistung der BA andererseits.“<sup>122</sup> In der neuen Steuerlogik der BA wird deshalb zwischen „der ökonomischen Bewirtschaftung von Beitragsgeldern“ sowie „der wirkungsorientierten Erfüllung politischer Aufträge“ unterschieden. Im Controlling werden in Zukunft die beiden Rechnungskreise separat berücksichtigt.

Die BA will im Ergebnis ihrer Reform eine *Steuerung nach Aufwand und Wirkung* herbeiführen. Dafür wurde eine Segmentierung in Kundengruppen vorgenommen, um den unterschiedlichen Integrationshemmnissen der Kunden Rechnung zu tragen. Demnach sind die Integrationsaufwendungen für einen nicht qualifizierten Langzeitarbeitslosen höher als für einen marktfähigen, hochqualifizierten Bewerber. Die Umsetzung der Steuerung nach Aufwand und Wirkung bedingt auf allen Ebenen eine hohe Transparenz ihres Handelns. Die BA verfügte schon vor der Reform über eine sehr umfangreiche Datenbasis, die jedoch nur statistische Querschnitte abbilden konnte. Dadurch war es nicht möglich, einen Bezug der Aufwendungen und Dienstleistungen zu den jeweiligen Kunden

<sup>121</sup> In sehr enger Anlehnung an WEBER/WEISE (2004), S. 362.

<sup>122</sup> WEBER/WEISE (2004), S. 362.

herzustellen. In dem derzeitigen Projekt „Biografische Daten“ wird eine Datenlandschaft erstellt, mit der die Soziobiografie (wie Familienstand, Ausbildung usw.), der Beschäftigungsstatus, die erbrachten Dienstleistungen und die dazugehörigen Zahlungsströme für jeden Kunden erfaßt werden sollen. Im Zusammenspiel mit der Kosten- und Leistungsrechnung, die sich derzeit noch im Aufbau befindet, kann eine Zuordnung der Kosten der Dienstleistungen zu den Kundensegmenten erfolgen und – entsprechend den Vermittlungshemmnissen der Kunden – eine Steuerung nach Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ermöglicht werden. Die neuen Datenstrukturen sollen ebenso für Leistungsvergleiche zwischen den Agenturen genutzt werden und so Initiator von Verbesserungsmaßnahmen sein.

Zur Implementierung des neuen Steuerungssystems war es erforderlich, die „Führung durch Ansage“ zu beseitigen und einen *neuen Planungs- und Zielvereinbarungsprozeß* zu gestalten. Bereits mit der Planung 2004 wurden erstmals Haushalts- und Wirkungsziele miteinander verknüpft. Die Agenturen und Regionaldirektionen ermittelten – wie bereits skizziert – zu Beginn des Planungsprozesses im „Bottom-up“-Verfahren ihre Leistungsfähigkeit und verknüpften ihre Wirkungsziele mit dem Budget. Im Gegenzug wurden – „top-down“ – von der Zentrale eigene Einschätzungen zur Leistungsfähigkeit der Regionaldirektionen aufgestellt. In einem Planungsdialog wurden die Überlegungen beider Ebenen schließlich abgestimmt. Zur unterjährigen Steuerung wurden Indikatoren zu den Zielen und deren Veränderungen zum Vorjahr festgelegt und am Ende des Planungsprozesses in verbindlichen Zielvereinbarungen zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen Regionaldirektion und ihren Agenturen fixiert.

Auf Basis der biografischen Daten werden für alle Ebenen *einheitliche Berichtsformate* entwickelt, die zur unterjährigen Steuerung Transparenz über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Handels erzeugen sollen. In Führungsdialogen wird die Wirksamkeit der Steuerung hinsichtlich der zu erreichenden Ziele diskutiert und ausgewertet.

## 5.2 Entwurf einer Balanced Scorecard für die Bundesagentur für Arbeit

### 5.2.1 Vision, Mission und Strategien als Basis der Balanced-Scorcard-Entwicklung

Das Konzept der *Balanced Scorecard (BSC)*<sup>123</sup> ermöglicht die Unternehmensmission und -vision sowie die Unternehmensstrategie innerhalb von unternehmensindividuell zu bestimmenden und mit Hilfe von transparenten Ursache-Wirkungsbeziehungen zu verknüpfenden Perspektiven auf allen Unternehmensebenen durch Ziele, Kennzahlen, Vorgaben und Maßnahmen zu operationalisieren, zu kommunizieren und umzusetzen. Im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung des Unternehmens bezieht sich die Ausgewogenheit der BSC auf die gemeinsame Berücksichtigung von monetären und nichtmonetären Größen, internen und externen Perspektiven sowie vorlaufenden (Leistungstreiber, Frühindikatoren) und nachlaufenden Steuerungsgrößen (Ergebniskennzahlen, Spätindikatoren). Nun-

<sup>123</sup> Hinsichtlich der theoretischen Grundlagen der BSC wird verwiesen auf die umfassenden Ausführungen in KEUPER (2001), S. 283 ff., KÖRNER (2003), S. 50 ff.

mehr sei eine BSC für die BA entworfen, welche – im Sinne eines ganzheitlichen Unternehmensführungs- und Controllinginstruments – den aktuellen Herausforderungen in der BA konzeptionell Rechnung tragen und einen zentralen Ansatzpunkt für die Führung im Spannungsfeld zwischen der wirtschaftlichen und sparsamen Erfüllung des Sachziels einerseits sowie den Arbeitnehmern und Arbeitgebern als Kunden der BA andererseits darstellen kann.

Um eine ganzheitliche Steuerung der BA mit Hilfe der BSC zu gewährleisten, muß vor der Entwicklung der BSC eine Auseinandersetzung mit der Vision und der Mission sowie den Strategien der BA im Sinne von Unternehmensgesamt- und Wettbewerbsstrategien erfolgen. Diese Strategien sind vorab differenziert, aber koordiniert zu entwickeln und in die BSC einzubinden. Die Konkretisierung dieser Strategien hat unter Berücksichtigung der mit dem Sach- und dem Formalziel gegebenen gesetzlichen Restriktionen zu erfolgen.<sup>124</sup> Da gerade in den öffentlichen Behörden oftmals eine Strategie nicht direkt als solche existiert und eher stückweise in Regierungserklärungen und Programmen zu finden ist,<sup>125</sup> muß diese erst erarbeitet und formuliert werden. Einer Strategie geht ein Unternehmenszweck voraus, den es zu erreichen gilt. FRIEDAG/SCHMIDT formulieren diesen Sachverhalt treffend: eine „Strategie und ein darauf aufbauendes strategisches Kennzahlensystem kann nur entwickelt werden, wenn ein von der Geschäftsführung erarbeitetes langfristiges Unternehmensziel (Mission und Vision) festgelegt wurde, hinter dem jedes Mitglied der Unternehmensleitung steht.“<sup>126</sup> Die Existenz von Mission und Vision in der Privatwirtschaft ist unumstritten, aber existieren sie auch in der öffentlichen Verwaltung und insbesondere in der BA?

Mission und Vision spiegeln sich in den Leitbildern der Unternehmen wider. Leitbilder verdeutlichen Hauptziele und Rahmenbedingungen des Unternehmensgeschehens, wobei die Mission die externe Sicht und die Vision die interne Sicht aufzeigen. Während die *Mission* versucht, dem Kunden die Ziele des Unternehmens zu vermitteln, soll die *Vision* die Ziele in das Unternehmen (zu den Mitarbeitern) hineinragen.<sup>127</sup> Die BA hat im Jahr 2003 im Zuge der Neuausrichtung des Unternehmens ein neues Leitbild herausgegeben. Die Mission, die sich daraus erkennen läßt, lautet: „Wir bringen Menschen und Arbeit zusammen“<sup>128</sup>. Die Vision wird ebenfalls aus dem „Auftrag“ deutlich: „Wir verstehen uns als erster Dienstleister in allen Fragen der Beschäftigung“<sup>129</sup>. Die Vision gibt also den gewünschten zukünftigen Zustand wieder, erster Dienstleister am Arbeitsmarkt zu sein, und die Mission erklärt, wodurch dies erreicht werden soll: durch Zusammenführung von Arbeit und Menschen. Dies entspricht dem Ziel aus dem SGB III, „Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt“ zu schaffen. Im Zusammenspiel ergeben Mission und Vision ein grundsätzliches Unternehmensziel.

<sup>124</sup> Vgl. BRÖSEL/KEUPER (2004b), S. 372 f. und S. 377 f. Siehe auch KÖRNERT (2003), S. 21 ff.

<sup>125</sup> Vgl. HORVÁTH & PARTNER (2001), S. 386.

<sup>126</sup> FRIEDAG/SCHMIDT (2000), S. 102.

<sup>127</sup> Vgl. FRIEDAG/SCHMIDT (2000), S. 90.

<sup>128</sup> BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2003b), Abschnitt „Unser Auftrag“.

<sup>129</sup> BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2003b), Abschnitt „Unser Auftrag“.

Die Strategie, die für die Erstellung der BSC notwendig ist, gibt an, auf welche Weise oder welchem Wege der Sollzustand, den Mission und Vision im Leitbild vorgeben, erreicht werden soll. Die Strategiefindung stellt einen aufwendigen Prozeß dar, welcher der Unternehmensführung obliegt. Bei der Generierung der Strategie ist vor allem auf den Aufbau und die Erhaltung von Erfolgspotentialen zu achten, um komparative Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Dabei wird in der Literatur auf den marktorientierten und den ressourcenorientierten Ansatz verwiesen.<sup>130</sup> Bei den öffentlichen Institutionen kommt hinzu, wie groß die Bedarfsdringlichkeit der Aufgabe ist und ob der Aufwand einer Aufgabe den zugeordneten Ressourcen entspricht.<sup>131</sup> Aufgrund des aufwendigen Prozesses der Strategiefindung und dem notwendigen Mitwirken der Unternehmensführung wird nachfolgend im Hinblick auf die Wahl und Ausgestaltung der Perspektiven, insbesondere bei der Ableitung der beispielhaften strategischen Perspektivenziele, auf das Leitbild der BA, die aktuellen Geschäftsberichte der BA und ihre geschäftspolitischen Ziele 2004<sup>132</sup> zurückgegriffen.

### 5.2.2 Auswahl der Perspektiven

Aufbauend auf Vision, Mission und Unternehmensgesamtstrategie sowie den Wettbewerbsstrategien gilt es nunmehr, die relevanten Perspektiven für die BSC zu identifizieren. Bei der Entwicklung der BSC müssen die Perspektiven an die Besonderheiten und strategischen Präferenzen des Unternehmens individuell angepaßt werden.<sup>133</sup> Die erste Anpassung erfolgt bei der üblichen Finanzperspektive, die gewöhnlich auf die Eigner privatwirtschaftlicher Unternehmen ausgerichtet ist. Bei diesen steht im allgemeinen die Gewinnmaximierung oder die Erwirtschaftung angemessener Gewinne im Vordergrund. Die Position der Eigner eines privatwirtschaftlichen Unternehmens nehmen im Fall der BA die Bundesregierung als staatlicher Auftraggeber und Kapitalgeber sowie die Beitragszahler ein. Die Perspektive „Finanzen“ kann theoretisch beibehalten werden. Sie wird hier aber im Hinblick auf das gemeinwirtschaftlichkeitsorientierte Formalziel in die „Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsperspektive“ umbenannt, um klarzustellen, daß es sich nicht um Gewinne im Sinne der Privatwirtschaft handelt, sondern dem Formalziel Rechnung getragen werden soll.

Die Kunden der BA, zu denen auch die Beitragszahler gehören, finden sich in der *Kundenperspektive* wieder. Die Kundenperspektive ermöglicht eine Konzentration auf das Sachziel der BA. Es ist denkbar, diese Perspektive hinsichtlich der Hauptkundengruppen zu spalten. Dies ergebe dann eine „*Arbeitnehmerperspektive*“ und eine „*Arbeitgeberperspektive*“. Die dabei entstehenden Vorteile, daß die BSC individueller auf die Kundengruppen ausgerichtet werden kann, sind mit den Nachteilen abzuwägen, die sich beispielsweise durch eine erhöhte Komplexität bei der Handhabung der BSC ergeben. Im weiteren Verlauf soll ausschließlich eine Kundenperspektive betrachtet werden.

<sup>130</sup> Vgl. KEUPER (2001), S. 23 ff.

<sup>131</sup> Vgl. HORVÁTH & PARTNER (2001), S. 400.

<sup>132</sup> Dies sind: „Beratung und Integration spürbar verbessern“, „Geldleistungen schnell und wirtschaftlich erbringen“, „hohe Kundenzufriedenheit erzielen“ sowie „Mitarbeiter motivieren und ihre Fähigkeiten ausschöpfen“. Siehe hierzu BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004h), S. 18.

<sup>133</sup> Vgl. zu den Problemen der Perspektivenwahl KÖRNERT (2004).

Im Hinblick auf die erforderliche effektive und effiziente Sachzielerreichung stellt sich die Frage: „Wodurch kann diese erreicht werden?“. Hierzu ist eine Betrachtung der Wertschöpfungskette der BA erforderlich. Der Leistungsauftrag wird durch die Erstellung der gesetzlich vorgeschriebenen Dienstleistungen<sup>134</sup> erbracht. Diese sind wiederum von den eingesetzten Ressourcen und den Erstellungsprozessen abhängig. Die Hauptressource der BA sind vor allem die Mitarbeiter in ihrer immensen Anzahl. Die Mitarbeiter stellen im Dienstleistungsgeschäft der BA eine Kernkompetenz dar. Sie vollziehen alle Verwaltungs- und Bearbeitungsvorgänge sowie den Kontakt mit den Kunden. Somit ist eine *Mitarbeiterperspektive* erforderlich. Sie umfaßt gleichzeitig die Lern- und Entwicklungsperspektive, weil die Qualifikation der Mitarbeiter in der Ausübung ihrer Tätigkeit eine bedeutende Rolle spielt.

Da zudem die internen Prozesse der BA einen erheblichen Einfluß auf den Erfolg der Agentur haben, ist schließlich eine *Prozeßperspektive* erforderlich. Diese muß sich vor allem auf die erfolgskritischen Prozesse der BA beziehen, die im Hinblick auf die effiziente und effektive Sachzielerfüllung zu identifizieren sind.<sup>135</sup>

Durch die Beachtung der externen Anspruchsgruppen in der *Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsperspektive* und der *Kundenperspektive* sowie die Einbeziehung der internen Unternehmenskriterien in die *Mitarbeiterperspektive* und die *Prozeßperspektive* ist eine ausgewogene ganzheitliche Betrachtung der BA möglich (vgl. Abbildung 6). Aufgrund der Dominanz des bedarfsorientierten Sachziels gegenüber dem Formalziel stellt die Kundenperspektive zwar eine bedeutende Perspektive dar, allerdings kann einerseits auch die BA nicht ohne Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dauerhaft existieren und andererseits ergeben sich die finanzwirtschaftlichen Konsequenzen erst auf Basis der kundenorientierten Ausführung des Sachziels. Deshalb soll die „Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsperspektive“ als Endziel der anderen BSC-Perspektiven gelten. Durch eine entsprechende Formulierung und Festlegung der Ziele, Meßgrößen, Zielwerte und strategischen Aktionen innerhalb der Kundenperspektiven muß jedoch sichergestellt werden, daß das Sachziel der BA erreicht wird.

<sup>134</sup> Damit sind vor allem die Kernaufgaben, also die Arbeitsvermittlung, die Beratung, die Leistungen der Arbeitsförderung und die Entgeltersatzleistungen, gemeint.

<sup>135</sup> Vgl. KEUPER (2001), S. 302.

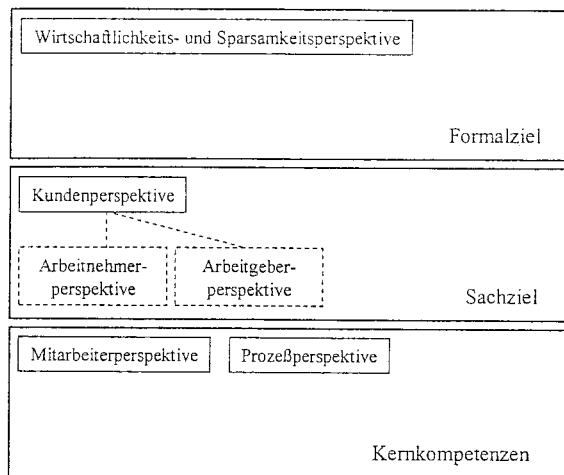


Abbildung 6: Perspektiven der BSC der BA im Überblick

### 5.2.3 Ausgestaltung der Perspektiven

Im folgenden Abschnitt werden für jede Perspektive der BSC beispielhaft strategische Ziele abgeleitet und diesen Meßgrößen, Zielwerte sowie strategische Aktionen zugeordnet. Zur Ableitung der Ziele und den darauf aufbauenden Meßgrößen, Zielwerten<sup>136</sup> und Maßnahmen werden unterschiedliche Leitfragen<sup>137</sup> je Perspektive gestellt.

Im Hinblick auf die „Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsperspektive“ stellt sich die Frage: „Wie können wir wirtschaftlich und sparsam agieren, um so unserem Formalziel zu entsprechen?“. Die strategischen Ziele hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beziehen sich im Fall der BA nicht auf Gewinn oder Umsatzsteigerung, sondern vor allem auf die in der BA entstandenen Kosten und dem Umgang mit selbigen. Mögliche Ziele der BA für diese Perspektive sind die „flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung“, die „Identifizierung von Einsparpotentialen“ oder die „Einhaltung der Budgetvorgaben“. Die Einhaltung des Budgets der BA wäre zwar wünschenswert, ist aber in Anbetracht des Anspruchs auf den Bundeszuschuß nicht zwingend notwendig. Der größte Anteil an der Überschreitung des Budgets ist auf zu anspruchsvolle Vorgaben der Zentrale hinsichtlich der Zielausgaben bei den Entgeltersatzleistungen zurückzuführen. Diese lagen im Jahr 2003 allein beim Arbeitslosengeld bei 4,69 Mrd. Euro.<sup>138</sup> Das sind ca. zwei Drittel des Bundeszuschusses oder ca. 10% des Haushalts. Die Einhaltung des Budgets würde der BA aber entscheidende Vorteile bringen. Zum einen

<sup>136</sup> In den folgenden Perspektiven erfolgt die Aufführung nur eines Zielwertes. Vor dem Hintergrund, daß die Ziele langfristig verfolgt werden, müßten jedoch Zielwerte für bestimmte Intervalle aufgestellt werden.

<sup>137</sup> Vgl. HORVÁTH & PARTNER (2001), S. 26.

<sup>138</sup> Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004h), S. 11.

können nicht ausgegebene Mittel in das folgende Geschäftsjahr übernommen werden und zum anderen wäre die BA von der Bundesregierung unabhängiger. Das heißt konkret, wenn die BA einen Bundeszuschuß benötigt, kann die Bundesregierung der BA Auflagen erteilen.<sup>139</sup> Die Einhaltung des Budgets, d. h. kein Bundeszuschuß der Bundesregierung, würde mehr Selbständigkeit für die BA bedeuten. Die „Einhaltung des Budgets“ sollte daher ein langfristiges Ziel sein. Als Ergebniskennzahl kann „die Höhe des Bundeszuschusses“ eingesetzt werden. Als strategische Aktion ist die „Einführung von Prognosetechniken auf allen drei Unternehmensebenen“ zu nennen. Zudem muß ein Ausgleich zwischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie Erforderlichkeit bei der Auswahl bestimmter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen herbeigeführt werden. Einige Maßnahmen, wie beispielsweise die Förderung der beruflichen Weiterbildung, stellen eine Ermessensleistung nach dem SGB III dar. Das bedeutet, diese Leistung, wenn auch mit Bedingungen verknüpft, muß angeboten werden.<sup>140</sup> Wenn diese Maßnahme in den letzten Jahren wenig Eingliederungserfolg nach sich gezogen hat, ist es überlegenswert, solche Maßnahmen aufgrund von Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsgründen nicht mehr anzubieten. Dies würde jedoch dem Gesetz widersprechen. Ein mögliches strategisches Ziel wäre in diesem Fall „Angebot von gesetzlich vorgeschriebener Maßnahmen im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit“. Frühindikatoren dafür wären die „Angebote der Träger solcher Maßnahmen bezüglich der angebotenen Qualität der Bildungsleistung“, ein Spätindikator ist die „Eingliederungsquote aus der Eingliederungsbilanz“. In der Abbildung 7 ist exemplarisch die Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsperspektive der BSC aufgeführt.

Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsperspektive				
Ziele	Meßgrößen		Zielwerte	Strategische Aktionen
	Frühindikatoren	Spätindikatoren		
W1: Einhaltung der Budgetvorgaben	...	Höhe des Bundeszuschusses	0 oder kleiner	Einführung von Prognosetechniken
W2: Identifizierung von Einsparpotentialen	...	Anzahl der eingegangenen Vorschläge	50	Schulungen und Workshops für die Mitarbeiter, um Kostenbewußtsein zu schaffen
W3: Angebot von gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit	Angebote der Maßnahmeträger	Eingliederungsquote (EQ)	EQ: mindestens 50%	...
W4: ...	...	...	...	...

Abbildung 7: Beispielhafte Ausgestaltung der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsperspektive

Bei der *Kundenperspektive* läßt sich folgende Leitfrage stellen: „Welche Ziele lassen sich angesichts der Anforderungen und Struktur unserer Kunden und unseres Auftretens ihnen gegenüber setzen, um unser Sachziel zu erfüllen?“. Ein klassisches Ziel der Kundenper-

<sup>139</sup> Vgl. §§ 71a ff. SGB IV.

<sup>140</sup> Wenn ein Kunde (AN/AG) den Tatbestand zum Erhalt einer Ermessensleistung (siehe hierzu § 3 Abs. 5 SGB III) erfüllt, hat er Anspruch auf Leistung gemäß „fehlerfreien Ermessens“ der BA. Das bedeutet jedoch gleichzeitig, daß er keinen Anspruch auf eine bestimmte Leistung besitzt, denn die Auswahl der Leistung liegt im Ermessen des bearbeitenden BA-Mitarbeiters.



spektive ist die „Steigerung der Kundenzufriedenheit“<sup>141</sup>. Die Unzufriedenheit der BA-Kunden, Arbeitnehmer wie Arbeitgeber, muß hier nicht explizit erwähnt werden. Somit stellt die „Steigerung der Kundenzufriedenheit“ ein Ziel für diese Perspektive der BSC dar. Primär sollten daneben auch die Arbeitgeber fokussiert werden. Während jede Agentur zahlreiche Teams zur Betreuung der Arbeitnehmer vorweisen kann, ist in den noch nicht umstrukturierten Agenturen ein Arbeitgeberbereich nicht zwingend vorgeschrieben und wird von den Arbeitsvermittlern als zusätzliche Aufgabe abverlangt.<sup>142</sup> Das Ziel der „Intensivierung der qualitativen Arbeitgeberbetreuung“<sup>143</sup> sollte somit in diese Perspektive aufgenommen werden. Als möglicher Leistungstreiber kann die „Anzahl der Arbeitgeberteams pro Agentur“ herangezogen werden. Als Ergebniskennzahl ist der „Kontakt pro Arbeitgeber innerhalb eines bestimmten Zeitraums“ verwendbar. Die dazugehörigen strategischen Aktionen wären „die Einrichtung mindestens eines Arbeitgeberteams pro Agentur (direkt zum Bereichsleiter Arbeitgeber)“, „die Schulung spezieller Mitarbeiter für den Arbeitgeberkontakt“ oder für Agenturbezirke mit ansässigen Großunternehmen „die Einrichtung eines ‚Key Account Management‘“. Zu weiteren Zielen kann die „Aufbesserung des Images“ oder die „besondere Betreuung von bestimmten Kundengruppen der Arbeitnehmer“ gehören, die der Zielsetzung der EU entsprechen, wie Langzeitarbeitslose oder jugendliche Arbeitslose unter 25 Jahren. In der Abbildung 8 sind beispielhaft mögliche Ziele, Meßgrößen, Zielwerte und Maßnahmen der Kundenperspektive aufgeführt.

Kundenperspektive				
Ziele	Meßgrößen		Zielwerte	Strategische Aktionen
	Frühindikatoren	Spätindikatoren		
K1: Steigerung der Kundenzufriedenheit	Umfragen	...	+ 10%	Schulung der Mitarbeiter, bes. im Umgang mit den Kunden
K2: Intensivierung der qualitativen Arbeitgeberbetreuung	Arbeitgeberteams pro Agentur	Kontakte pro Arbeitgeber	1/Jahr	Schulung der Mitarbeiter, Einrichtung eines „Key Account Management“
K3: Herstellung eines positiven Images	Anzahl negativer Berichterstattungen	Anteil positiver Antworten von Umfragen	60%	Öffentlichkeitsarbeit professionalisieren, Schulung der Mitarbeiter
K4: ...	...	...	...	...

Abbildung 8: Beispielhafte Ausgestaltung der Kundenperspektive

Nach Betrachtung der externen Anspruchsgruppen erfolgt im nächsten Schritt die Ableitung der strategischen Ziele im Hinblick auf die internen Faktoren. Die Frage bezüglich der *Mitarbeiterperspektive* könnte lauten: „Welche Ziele haben wir hinsichtlich unserer Mitarbeiter und wie können wir diese unterstützen, um die Ziele der Kunden- und Leistungsauftragsperspektive zu erreichen?“. Als strategische Ziele der Mitarbeiterperspektive sollten die „Mitarbeiterzufriedenheit“ sowie auch die „Mitarbeitermotivation“ aufge-

<sup>141</sup> Vgl. dazu die geschäftspolitischen Ziele 2004 in *BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT* (2004g), S. 13.

<sup>142</sup> Auch der in der neuen Organisationsstruktur aufgeführte Bereichsleiter Arbeitgeber besitzt keinen „Unterbau“, er delegiert die für die Arbeitgeber zuständigen Mitarbeiter in den Teams der Arbeitsvermittlung.

<sup>143</sup> Vgl. dazu *BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT* (2003b), Abschnitt „Unsere Kunden“.

führt werden.<sup>144</sup> Die Förderung von Mitarbeitern mit „Talenten und Entwicklungschancen“<sup>145</sup> ist ebenso in diese Perspektive der BSC zu integrieren. Der traditionelle Weg des Aufstiegs und der Förderung der Belegschaft vollzieht sich in der öffentlichen Verwaltung durch „Absitzen“ der Bewährungszeiten oder über strenge Qualifikationsanforderungen. In Anbetracht der hohen Mitarbeiterzahl ist zu vermuten, daß erhebliche Potentiale vorhanden sind. Das Ziel könnte „Identifizierung und Förderung begabter und leistungsfähiger Mitarbeiter“<sup>146</sup> lauten. Dabei kann als Frühindikator ein Mitarbeiter durch eine „Menge an innovativen Problemlösungsvorschlägen“ aufgefallen sein oder durch besonderes Engagement. Als Spätindikator kann die „Anzahl von identifizierten oder geförderten Mitarbeitern“ gesetzt werden. In diesem Fall gestaltet sich die Festlegung einer Vorgabe schwierig. Als Maßnahmen können „Workshops“ für die Führungskräfte durch externe Personalberater dienen, um solche Potentiale zu erkennen. Aber auch die Schaffung eines Anreizsystems, welches ohnehin mit der BSC installiert werden sollte, kann dafür förderlich sein. Neben der Förderung besonderer Mitarbeiter kann – insbesondere vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren massiven gesetzlichen Änderungen, wie das „Job-AQTIV-Gesetz“, die sog. „Hartz-Gesetze“ und damit die Einführung des sog. Arbeitslosengeldes II – die „Mitarbeiterqualifikation“ in den nächsten Jahren als Ziel in die BSC aufgenommen werden. Die beispielhafte Darstellung der Mitarbeiterperspektive erfolgt in Abbildung 9.

Mitarbeiterperspektive				
Ziele	Meßgrößen		Zielwerte	Strategische Aktionen
	Frühindikatoren	Spätindikatoren		
M1: Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit	Umfragen	...	+ 20%	Schulung der Mitarbeiter, internes Informationsmanagement
M2: Identifizierung und Förderung begabter und leistungsfähiger Mitarbeiter	Aufgefallene Mitarbeiter mit innovativer Eigenkompetenz	Anzahl identifizierter und geförderter Mitarbeiter	...	Schulung der Führungskräfte, Anreizsystem schaffen
M3: Qualifizierung aller Mitarbeiter zur neuen Gesetzgebung	Anzahl der Beschwerden	Schulungsstunden/Mitarbeiter	Mindestens 30% der MA/Jahr	Schulungen und Workshops für die Mitarbeiter
M4: ...	...	...	...	...

Abbildung 9: Beispielhafte Ausgestaltung der Mitarbeiterperspektive

Die Erstellungsprozesse der anzubietenden Leistungen in der BA werden bis heute noch an zumeist unflexiblen Verwaltungsnormen ausgerichtet. Die Frage der *Prozeßperspektive* kann lauten: „Welche Ziele sind hinsichtlich unserer internen Prozesse zu setzen, um die Ziele der Mitarbeiter-, der Kunden- sowie der Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsperspektive zu erfüllen?“. Die Ziele der Prozeßperspektive können sich vor allem auf die Optimierung der Prozesse hinsichtlich Zeit, Kosten und Qualität beziehen, also auf die Effektivität und Effizienz der Prozesse. Hier bestehen zahlreiche Potentiale in der BA. Die „Dezentralisierung sicherstellen“ kann ein Ziel dieser Perspektive darstellen. Es wur-

<sup>144</sup> Vgl. dazu BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2003b), Abschnitt „Unsere Motive“ sowie Abschnitt „Unsere Verantwortung“.

<sup>145</sup> Vgl. dazu BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2003b), Abschnitt „Unsere Führung“.

<sup>146</sup> In Anlehnung an das geschäftspolitische Ziel „Mitarbeiter motivieren und ihre Fähigkeiten ausschöpfen“.

de schon im Zusammenhang mit dem „Arbeitsamt 2000“ aufgestellt, aber nicht umgesetzt und ist im neuen Reformprozeß erneut zu finden.<sup>147</sup> Als Leistungstreiber kann der „Ist-Bestand an (sich konterkarierenden) Weisungen und Vorschriften“ angesetzt werden. Als Ergebnisgröße kann die „Anzahl der sich wiederholenden Abstimmungen, die sich aus unklaren Weisungen ergeben“, aufgeführt werden. Die strategischen Maßnahmen sollten daher die „Verringerung der Weisungen aus der Zentrale“, die „Zielführung über Zielvereinbarungen“ und die „Förderung der Eigenkompetenz der Mitarbeiter“ implizieren. Die „Anwendung der Leistungsvergleiche sicherstellen“, die „Verbesserung der internen Zusammenarbeit“, den „Planungsprozeß verkürzen und standardisieren“ oder die „Einführung eines Qualitätsmanagements“ stellen weitere mögliche Ziele der Prozeßperspektive dar. In Abbildung 10 werden beispielhaft die Ziele, Kennzahlen, Vorgaben und Aktionen aufgezeigt.

Prozeßperspektive				
Ziele	Meßgrößen		Zielwerte	Strategische Aktionen
	Frühindikatoren	Spätindikatoren		
P1: Dezentralisierung sicherstellen	Anzahl der Weisungen aus der Zentrale	Anzahl sich wiederholender Abstimmungen	...	Verringerung der Weisungen, Eigenkompetenz der MA fördern
P2: Verbesserung der internen Zusammenarbeit	Anzahl informativer Treffen der Fachbereiche	Anzahl der nachträglichen Abstimmungen bei Projekten oder Planungsprozessen	...	Einsetzen von mindestens einem Koordinator pro Fachbereich, gemeinsame außerbetriebliche Veranstaltungen organisieren
P3: Verkürzung und Standardisierung des Planungsprozesses	...	Zeitbedarf für Planungsprozeß des Controllings	max. 4 Monate	Detaillierte Vorbereitung und Abstimmung der Fachbereiche der Zentrale
P4: ...	...	...	...	...

Abbildung 10: Beispielhafte Ausgestaltung der Prozeßperspektive

#### 5.2.4 Einführung und Projektorganisation zur Implementierung

Die Organisation eines BSC-Projektes würde in der BA einen sehr aufwendigen Prozeß darstellen. Die Politiknähe und die immense Größe der BA mit ihren ca. 90.000 Mitarbeitern und den dazugehörigen Dienststellen bedürfen einer gut abgestimmten Kommunikationspolitik sowohl mit den übergeordneten Behörden und der Bundesregierung als auch innerhalb des Unternehmens, weil mit gravierenden Akzeptanzproblemen zu rechnen ist. Die Einbeziehung der übergeordneten Behörden ist jedoch zwingend erforderlich, weil die Strategieformulierung und -festlegung der Behörde, die einen staatlichen Auftrag verfolgt, das Einverständnis und die Mitarbeit der „Auftraggeber“ benötigt. Durch die in der BSC langfristig festgelegten Ziele können seitens der Politik Ängste bezüglich Macht- oder Steuerungsverlusten hervorgerufen werden. Gerade durch die symbolische Politik werden zu tagesaktuellen Themen ad hoc Ziele formuliert, die nicht realisierbar

<sup>147</sup> Vgl. dazu BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2003b), Abschnitt „Unsere Verantwortung“.

oder meßbar sind und durch die BSC in Frage gestellt werden könnten.<sup>148</sup> Weiterhin ist ein so aufwendiges Projekt auch vor der Öffentlichkeit zu rechtfertigen und würde bei fehlender Akzeptanz auf die politischen Entscheidungsträger zurückfallen. Anhand der in den letzten Jahren aufgetretenen Negativschlagzeilen hinsichtlich der Beraterverträge für BA-Projekte und der übermäßigen Kostenentwicklung des Projektes „Virtueller Arbeitsmarkt“ wird deutlich, daß in diesem Zusammenhang ein verbessertes Kommunikationskonzept für Politik und Öffentlichkeit erforderlich ist. Zusätzlich ist innerhalb der BA-Organen mit aufwendigen Abstimmungsverhandlungen zu rechnen.

Dem Vorstand der BA obliegt die Geschäftsleitung. Er wird aber vom Verwaltungsrat beaufsichtigt. Dieser sollte als Vertreter der Anspruchsgruppen<sup>149</sup> unbedingt mit einbezogen werden, ebenso wie der Hauptpersonalrat als Vertreter der Belegschaft. Als Beispiel für die *Notwendigkeit der Einbeziehung des Verwaltungsrates* dient die Absetzung von FLORIAN GERSTER mit der Begründung, der Verwaltungsrat sei nicht genügend über die Projekte und die Vergabe der dazugehörigen Beraterverträge informiert gewesen und somit sei das Vertrauensverhältnis zwischen Vorstandsvorsitzenden und Verwaltungsrat endgültig erloschen. Die Abstimmung zur Vorbereitung, der Entwicklung und des Einsatzes der BSC mit den verschiedenen internen und externen Organen wird hohe Konsensfindungskosten nach sich ziehen. Deshalb sollte auf allen Ebenen eine Schnittstelle über ein bestimmtes Gremium entstehen, um Akzeptanz und Umsetzbarkeit der Strategie und der BSC sicherzustellen.<sup>150</sup>

Wenn diese Hürde der Akzeptanz überwunden wurde und der Einsatz der BSC vom Auftraggeber genehmigt worden ist, stellt die Anspruchsgruppe der *Mitarbeiter und Führungskräfte* einen weiteren *erfolgskritischen Faktor* zur Umsetzungs- und Verankerungsfähigkeit innerhalb der Unternehmensorganisation dar.<sup>151</sup> Probleme der Mitarbeiter können in vielerlei Hinsicht auftreten. Ein „Aufbrechen“ des seit Jahrzehnten existierenden internen Systems der Arbeitsverwaltung durch neue betriebswirtschaftliche Instrumente, welche die Leistung messen, konkret Verantwortlichkeiten festlegen und eine leistungsorientierte Bezahlung implementieren, kann u. a. aufgrund des Besitzstandsdenkens zu Widerstand in der Belegschaft führen. Hinzu kommt der Aspekt des Scheiterns des Projektes „Arbeitsamt 2000“, welches erste betriebswirtschaftliche Züge aufwies, nicht endgültig umgesetzt wurde und somit das Vertrauen in die Realisierung solcher Großprojekte in Zweifel zieht.<sup>152</sup> Die Einführung einiger Komponenten des Projektes „Arbeitsamt 2000“ führte zusätzlich zu Leistungseinbrüchen und zur Überforderung der Mitarbeiter, woraus wiederum Mitarbeiterunzufriedenheit resultierte.<sup>153</sup>

In Anbetracht der 25 Reformprojekte der BA werden erhebliche *Mitarbeiterressourcen* beansprucht, besonders im Hinblick auf das „Arbeitslosengeld II“, welches ab 2005 in Zusammenarbeit mit den Kommunen ausgezahlt werden soll. Deshalb ist ebenfalls der

<sup>148</sup> Vgl. HORVÁTH & PARTNER (2001), S. 388 und S. 396.

<sup>149</sup> Dies sind die öffentlichen Körperschaften, die Arbeitnehmervertreter und die Arbeitgebervertreter.

<sup>150</sup> Vgl. HORVÁTH & PARTNER (2001), S. 392.

<sup>151</sup> Vgl. KEUPER (2001), S. 307 ff.

<sup>152</sup> Siehe WEBER/WEISE (2004), S. 367.

<sup>153</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 148.

richtige Zeitpunkt zur Projekteinführung abzuwägen, um für die BSC ausreichend Kapazitäten zur Verfügung zu haben. Die teilweise kritische Meinung zu den Führungskräften und der Führung der BA wird vielerorts Mißtrauen gegenüber solch einem Projekt hervorrufen. Dabei können der zweimalige Führungswechsel der BA-Spitze innerhalb von zwei Jahren, die Ablösung von *BERNHARD JAGODA* und insbesondere die von *FLORIAN GERSTER*, der das Projekt „Arbeitsamt 2000“ absetzte und den neuen Reformprozeß in Gang brachte, eine maßgebliche negative psychologische Rolle spielen.<sup>154</sup>

Aber es besteht auch der Wunsch vieler Mitarbeiter, einen Wandel der BA von einem „bürokratischen Verwaltungstanker“ hin zu einer effektivitäts- und effizienzorientierten Organisation zu vollziehen. Deshalb muß glaubwürdig vermittelt werden, daß neue Ziele und Kernkonzepte nicht nur kurzzeitig Priorität erhalten, sondern langfristig orientiert sind.<sup>155</sup> „Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass antreibende und akzeptierte Führungskräfte der obersten Unternehmensebene das BSC-Projekt aktiv unterstützen sowie dafür sorgen, dass das Konzept unternehmensintern professionell und als integrierter Ansatz kommuniziert wird.“<sup>156</sup> Aufgrund der relativ hohen Akzeptanzprobleme in der Mitarbeiterschaft sind sehr starke *Promotoren und Multiplikatoren* gefragt. Die Gruppe der aufstrebenden Leitungskräfte (aus dem zweiten Glied) dürfte dabei die größte Unterstützung der Belegschaft erfahren. Ihr Blick wird weniger auf die Risiken als vielmehr auf die Chancen der Anwendung eines neuen betriebswirtschaftlichen Instruments gerichtet sein.<sup>157</sup>

Bei dem umfangreichen Projektvorhaben sollte die Projektgruppe gemischt aus Mitarbeitern aller Unternehmensebenen und Fachbereiche zusammengesetzt werden. Dies entspricht auch der üblichen *Projektgruppenzusammenstellung* in der BA. Eine solche funktions- und hierarchieübergreifende Besetzung des „Kernteam“, das als Projekttreiber und operative Arbeitsebene agiert, kann die Projektakzeptanz deutlich fördern. Das Kernteam wird im ersten Schritt eine Grobkonzeption der BSC erstellen. Hierbei sind eine Ableitung der und eine Abstimmung über die Strategie mit den Mitgliedern der obersten Managementebene in einem Workshop zu erarbeiten.<sup>158</sup> Daraufhin muß das Projekt vom Vorstand genehmigt werden. Dieser Prozeß kann aufgrund der Terminenge des Vorstands und der obersten Managementebenen durchaus mehrere Wochen dauern. Danach beginnt die eigentliche Projektplanung, welche die üblichen Planungsparameter, wie beispielsweise Pflichtenheft, Projektablaufplanung und -kalkulation, enthält. Die (vorab genehmigte) Einbeziehung externer Berater in das Projektorganisationsteam gestaltet sich dabei in öffentlichen Behörden als sinnvoll und wird in vielen Behörden und Ministerien schon aktiv genutzt, denn hier fehlen Kompetenz und Erfahrungen beim Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente.

Aufgrund der Größe und Komplexität der BA wird sich der *Projektverlauf* bis zur erstmaligen Realisierung in allen Organisationsebenen weit über ein Jahr hinausziehen. Dies liegt zum einen in den massiven Abstimmungs- und Genehmigungsverfahren und zum

<sup>154</sup> Siehe dazu und zur Stimmung der Mitarbeiter nach dem Vermittlungsskandal *MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID* (2003), S. 98.

<sup>155</sup> Vgl. *MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID* (2003), S. 157.

<sup>156</sup> *BRÖSEL/KEUPER* (2004a), S. 334.

<sup>157</sup> Vgl. *HOFFJAN* (1997), S. 408.

<sup>158</sup> Vgl. *WEBER/RADTKE/SCHÄFFER* (2001), S. 15 ff.

anderen an der Einführungssystematik solcher Projekte in der BA. Schon bei früheren Großprojekten der BA erfolgten vor der unternehmensweiten Einführung einige Probelaufgänge in *Pilot- und Modellagenturen*. Das heißt, in einer Pilotagentur allein wird das neue System erprobt und beurteilt. Anschließend wird die Vorstudie in mehreren Modellagenturen fortgeführt. Eine Erprobung durch eine einzelne Pilotagentur ist im Falle der Einführung der BSC kritisch zu betrachten, weil somit dem Top-down-Gebot bei der Entwicklung widersprochen werden würde. Bei der Entwicklung wäre grundsätzlich in der Zentrale zu beginnen und anschließend beispielsweise in zwei Regionaldirektionen und fünf bis zehn Modellagenturen ein Probelauf durchzuführen. Damit könnten die Vorteile von Pilotprojekten trotzdem genutzt werden, wie z. B. der Kalkulation von Projektkosten und -risiken.<sup>159</sup> Nach erfolgreicher Erprobung kann die unternehmensweite Einführung der BSC beginnen. Dies wird in der BA in mehreren „Tranchen“ erfolgen. Die unternehmensweite Einführung des „Arbeitsamt 2000“-Konzeptes umfaßte vier Tranchen. Durch die oben aufgeführten Aspekte ist es wahrscheinlich, daß der Einführungsprozeß – wie erwähnt – ein Jahr und länger dauert. Dadurch kann einer der grundlegenden Umsetzungsmängel auftreten – der *Zeitdruck*. Dies könnte dazu führen, daß der Prozeß der Strategiefindung und der Zielformulierung nicht auf allen Ebenen intensiv durchgeführt wird.<sup>160</sup>

Einen Kardinalfehler der BA bei der Einführung der BA-Reform „Arbeitsamt 2000“ war, am „Schwanz“ zu beginnen und nicht am „Kopf“, d. h., es wurde ein wesentlicher Teil der Reformlast auf die untere operative Hierarchiestufe gelegt und zur Koordinierung mit Geschäftsanweisungen überzogen.<sup>161</sup> Eine solch unstrukturierte Vorgehensweise widerspricht dem *Top-down-Prinzip* der BSC. Dieses Prinzip ermöglicht, das erforderliche Know-how des Unternehmens zu nutzen und durch im Gegenzug auf jeder Stufe gestaltete Feedbackprozesse sowie Überprüfungsroutinen Qualität und Akzeptanz der Mitarbeiter sicherzustellen.<sup>162</sup>

Der letzte drohende Umsetzungsfehler, der hier angesprochen werden soll, bezieht sich auf den Versuch, von vornherein eine perfekte BSC entwickeln zu wollen. Dies würde dem Prinzip der „Erfinder“, dem *„Feedback and Learning“*, als abschließendem und wichtigstem Teil des Managementprozesses, widersprechen.<sup>163</sup> Die Gefahr ist bei der BA allerdings gegeben, denn es besteht der Druck der Öffentlichkeit nach kurzfristigen Erfolgen, welche – bedingt durch die längere Projektdauer – gesamtheitlich nicht umgehend zu erbringen sind.

Die Projektierung und Einführung der BSC in die BA stellt somit einen erfolgskritischen Faktor zur Umsetzung und Realisierbarkeit dar. Vor diesem Hintergrund ist die Projektierungs- und Planungsphase ausführlich zu gestalten, um die möglichen Gefahren in den weiteren Phasen des Projektes zu antizipieren und ihnen bei Eintritt entgegenzuwirken.<sup>164</sup>

<sup>159</sup> Vgl. HORVÁTH & PARTNER (2001), S. 77 ff.

<sup>160</sup> Vgl. KEUPER (2001), S. 308.

<sup>161</sup> Vgl. MOSLEY/SCHÜTZ/SCHMID (2003), S. 158.

<sup>162</sup> Vgl. KEUPER (2001), S. 308.

<sup>163</sup> Vgl. KEUPER (2001), S. 308.

<sup>164</sup> Vgl. KEUPER (2001), S. 307.

## 6 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund diverser Skandale sowie fruchtloser und unvollendeter Reformprojekte in der Vergangenheit steht die BA nunmehr vor bedeutenden Herausforderungen: Einerseits ist die Umsetzung von „Hartz IV“ und anderen Gesetzesnovellen erforderlich, andererseits will sich die BA im Rahmen des wohl umfassendsten Reformprojekts ihres Bestehens zu einem modernen Dienstleister wandeln. Die erfolgreiche Umsetzung dieses Projekts ist – beispielsweise in Anbetracht des starken hoheitlichen Zwangscharakters der Sozialversicherungsbeiträge<sup>165</sup> und auch der drohenden (privaten und kommunalen) Konkurrenz – die erforderliche Grundlage, damit die BA ihr duales Sachziel, die Arbeitsförderung und die finanzielle Absicherung betroffener Personengruppen, erfüllen kann und dabei die gewissenhafte Einhaltung der aus dem Gemeinwirtschaftlichkeitsprinzip<sup>166</sup> folgenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit befolgt.

Im vorliegenden Beitrag wurde deshalb das Controlling in der BA analysiert. Nach HORVÁTH sollte Controlling „– funktional gesehen – dasjenige Subsystem der Führung [sein], das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd ergebniszielorientiert koordiniert und so die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt.“<sup>167</sup> Die Betrachtung der historischen Entwicklung und des Status quo des BA-Controllings haben jedoch gezeigt, daß es noch ein weiter Weg ist, bis dieses Controllingverständnis – trotz erfolgversprechender Ansätze – auch innerhalb der BA zweckmäßig verankert ist.

Das letztendlich vorgestellte BSC-Konzept bietet einen zentralen Ansatzpunkt für die Verbesserung der Führung der BA. Die bis dato noch rudimentäre Entwicklung der BSC im öffentlich-rechtlichen Bereich erfordert zwar einen erhöhten Anpassungs- und somit auch Erarbeitungs- und Implementierungsaufwand, bietet jedoch gleichzeitig die Möglichkeit, die BSC individuell und kreativ auszugestalten. Die zahlreichen Möglichkeiten der BSC setzen in vielen Bereichen exakt an den Schwachstellen der BA an, so daß eine weiterführende und individuelle Anpassung der dargestellten Überlegungen und Ansätze für die BA eine interessante, aber vor allem auch effektive Option zur Verbesserung der Unternehmenssteuerung darstellt.<sup>168</sup>

<sup>165</sup> Vgl. allgemein zu Beiträgen MATSCHKE/HERING (1998), S. 108 ff.

<sup>166</sup> Vgl. hierzu MATSCHKE/HERING (1998), S. 79 ff.

<sup>167</sup> HORVÁTH (2003), S. 151.

<sup>168</sup> Vgl. BRÖSEL/KEUPER (2004b), S. 382 f.

## Quellenverzeichnis

- BRÖSEL, G. (2002): Medienrechtsbewertung, Der Wert audiovisueller Medienrechte im dualen Rundfunksystem, Wiesbaden 2002.
- BRÖSEL, G./KEUPER, F. (2004a): Einsatz der Balanced Scorecard im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Zeitschrift für Controlling & Management, 2004, S. 326–334.
- BRÖSEL, G./KEUPER, F. (2004b): Überlegungen zu einem integrierten Kennzahlensystem für öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 2004, S. 369–384.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004a): Arbeitsmarkt in Zahlen, Nürnberg 2004.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004b): Geschäftsbericht 2003, Nürnberg 2004.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004c): Gliederung der Bundesagentur für Arbeit, online: [www.arbeitsagentur.de/vam/?content=/content/supertemplates/Cotent.jsp&navId=22307](http://www.arbeitsagentur.de/vam/?content=/content/supertemplates/Cotent.jsp&navId=22307), Stand: 13. März 2004, Abruf: 2. Mai 2004.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004d): Organisatorischer Aufbau, online: [www.arbeitsagentur.de/vam/?content=/content/supertemplates/Content.jsp&navId=22311](http://www.arbeitsagentur.de/vam/?content=/content/supertemplates/Content.jsp&navId=22311), Stand: 13. März 2004, Abruf: 2. Mai 2004.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004e): Presse Info 024 vom 05.02.2004, Stand der Reform der Bundesagentur für Arbeit, online: [www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSConversation/anzeigeContent?navId=219&category=presse\\_info&docId=33359&rqc=5&ls=false&ut=0](http://www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSConversation/anzeigeContent?navId=219&category=presse_info&docId=33359&rqc=5&ls=false&ut=0), Stand: 5. Februar 2004, Abruf: 3. November 2004.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004f): Presse Info 026 vom 09.02.2004, BA startet Umbau der Regionaldirektionen, online: [www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSConversation/anzeigeContent?navId=219&category=presse\\_info&docId=33826&rqc=3&ls=false&ut=0](http://www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSConversation/anzeigeContent?navId=219&category=presse_info&docId=33826&rqc=3&ls=false&ut=0), Stand: 9. Februar 2004, Abruf: 3. November 2004.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004g): Quartalsbericht der Bundesagentur für Arbeit – Bericht über das erste Quartal 2004, Nürnberg 2004.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004h): Quartalsbericht der Bundesagentur für Arbeit – Bericht über das vierte Quartal und Kurzbericht zum Geschäftsjahr 2003, Nürnberg 2004.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004i): Selbstverwaltung, online: [www.arbeitsagentur.de/vam/?content=/content/supertemplates/Content.jsp&navId=22309](http://www.arbeitsagentur.de/vam/?content=/content/supertemplates/Content.jsp&navId=22309), Stand: 13. März 2004, Abruf: 2. Mai 2004.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1997): Geschäftsbericht 1996, Nürnberg 1997.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2000): Geschäftsbericht 1999, Nürnberg 2000.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2003a): Geschäftsbericht 2002, Nürnberg 2003.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2003b): Unser Leitbild, Nürnberg 2003.



- DEUTSCHER BUNDESTAG (2001): Entwurf eines Gesetzes zur Reform arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Job-AKTIV-Gesetz), online: [www.dip.bundestag.de/btd/14/049/1404944.pdf](http://www.dip.bundestag.de/btd/14/049/1404944.pdf), Stand: 24. September 2001, Abruf: 2. Mai 2004.
- FRIEDAG, H. R./SCHMIDT, W. (2000): Balanced Scorecard – mehr als ein Kennzahlensystem, Freiburg 2000.
- HAUBNER, O./TIGGES, A./SCHUBERTH, K. (2002): Das neue Steuerungsmodell der Bundesanstalt für Arbeit, erschienen in: *Innovative Verwaltung*, 2002, H. 1, S. 22–24.
- HOFFJAN, A. (1997): Entwicklung einer verhaltensorientierten Controlling-Konzeption für die Arbeitsverwaltung, Wiesbaden 1997.
- HORVÁTH, P. (2003): Controlling, München 2003.
- HORVÁTH & PARTNER (2001): Balanced Scorecard umsetzen, Stuttgart 2001.
- INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (2003): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002, Nürnberg 2003.
- KEUPER, F. (2001): Strategisches Management, München/Wien 2001.
- KEUPER, F./BRÖSEL, G. (2005): Zum Effektivitäts-Effizienz-Dilemma des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, erscheint in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 2005, H. 1.
- KÖRNERT, J. (2003): Balanced Scorecard: Theoretische Grundlagen und Perspektivenwahl für Kreditinstitute, Berlin 2003.
- KÖRNERT, J. (2004): Vieles spricht für eine stärkere Modifizierung der Balanced Scorecard, Basiskonzept im Branchenvergleich, in: *Betriebswirtschaftliche Blätter*, 2004, H. 4, S. 171–176.
- MATSCHKE, M. J./HERING, T. (1998): Kommunale Finanzierung, München/Wien 1998.
- MOSLEY, H./SCHÜTZ, H./SCHMID, G. (2003): Effizienz der Arbeitsämter, Berlin 2003.
- NIESEL, K. (2002): SGB III, München 2002.
- SIMON, S. (2001): Umverteilung in der Sozialversicherung, Frankfurt am Main 2001.
- SIRLESCHTOV, A. (2004): Damit müssen sie rechnen, in: *Der Tagesspiegel*, 4. Mai 2004, S. 2.
- WEBER, J./RADTKE, B./SCHÄFFER, U. (2001): Erfahrungen mit der Balanced Scorecard, Vallendar 2001.
- WEBER, J./WEISE, F.-J. (2004): Rolle des Controllings für die Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 2004, S. 355–368.
- WISSING, G. ET AL. (1998): SGB III – Arbeitsförderung, Baden-Baden 1998.